

LE SÉNAT FRANÇAIS

ET

LE VOTE DES LOIS DE FINANCES

« Le jour où les Assemblées perdent quelque chose de leur autorité, de leur considération, c'est la liberté elle-même qui est en péril. »

M. Ribot (Chambre, séance du 16 mars 1900).

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Jeudi 1^{er} février 1917, à 1 h. 1/4

PAR

OCTAVE DUPOND

Président : M. CHAVEGRIN *professeur.*

Suffragants { MM. JÈZE, *professeur.*
JOSEPH BARTHÉLEMY, *agréé.*

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS

20, RUE SOUFFLOT, PARIS (5^e ARR^t)

1917

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE SÉNAT FRANÇAIS

ET

LE VOTE DES LOIS DE FINANCES

« Le jour où les Assemblées perdent quelque chose de leur autorité, de leur considération, c'est la liberté elle-même qui est en péril. »

M. RIBOT (Chambre, séance du 16 mars 1900).

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le Jeudi 1^{er} février 1917, à 1 h. 1/4



PAR

OCTAVE DUPOND

Président : M. CHAVEGRIN *professeur.*

Suffragants { MM. JÈZE, *professeur.*
 JOSEPH BARTHÉLEMY, *agrégé.*

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS.

20, RUE SOUFFLOT, PARIS (5^e ARR¹)

1917

A MA FIANCÉE

Vous, dont l'image fut dans mes études le plus précieux stimulant
et le meilleur réconfort aux heures difficiles,
que ce modeste travail vous soit le gage d'un amour profond.

A MON PÈRE, A MA MÈRE

TENDREMENT AIMÉS

Faible témoignage d'affection et de gratitude pour leur dévouement.

Je suis heureux de vous dédier ces quelques pages

A LA MÉMOIRE DE MA GRAND'MÈRE PATERNELLE

A MES GRANDS-PARENTS

POUR LEURS NOCES D'OR FÊTÉES L'AN PASSÉ

A MA SOEUR, A MON BEAU-FRÈRE

POUR NOTRE SI BONNE AMITIÉ

A MON ONCLE ET PARRAIN

POUR LA SOLLICITUDE QU'IL M'A TOUJOURS TÉMOIGNÉE

A MES ONCLE ET TANTES

POUR L'INTÉRÊT QU'ILS ME PORTENT

A LA FAMILLE LE GLOAHEC

POUR L'AMITIÉ QUI DÉJA NOUS UNIT

Souvenir affectueux

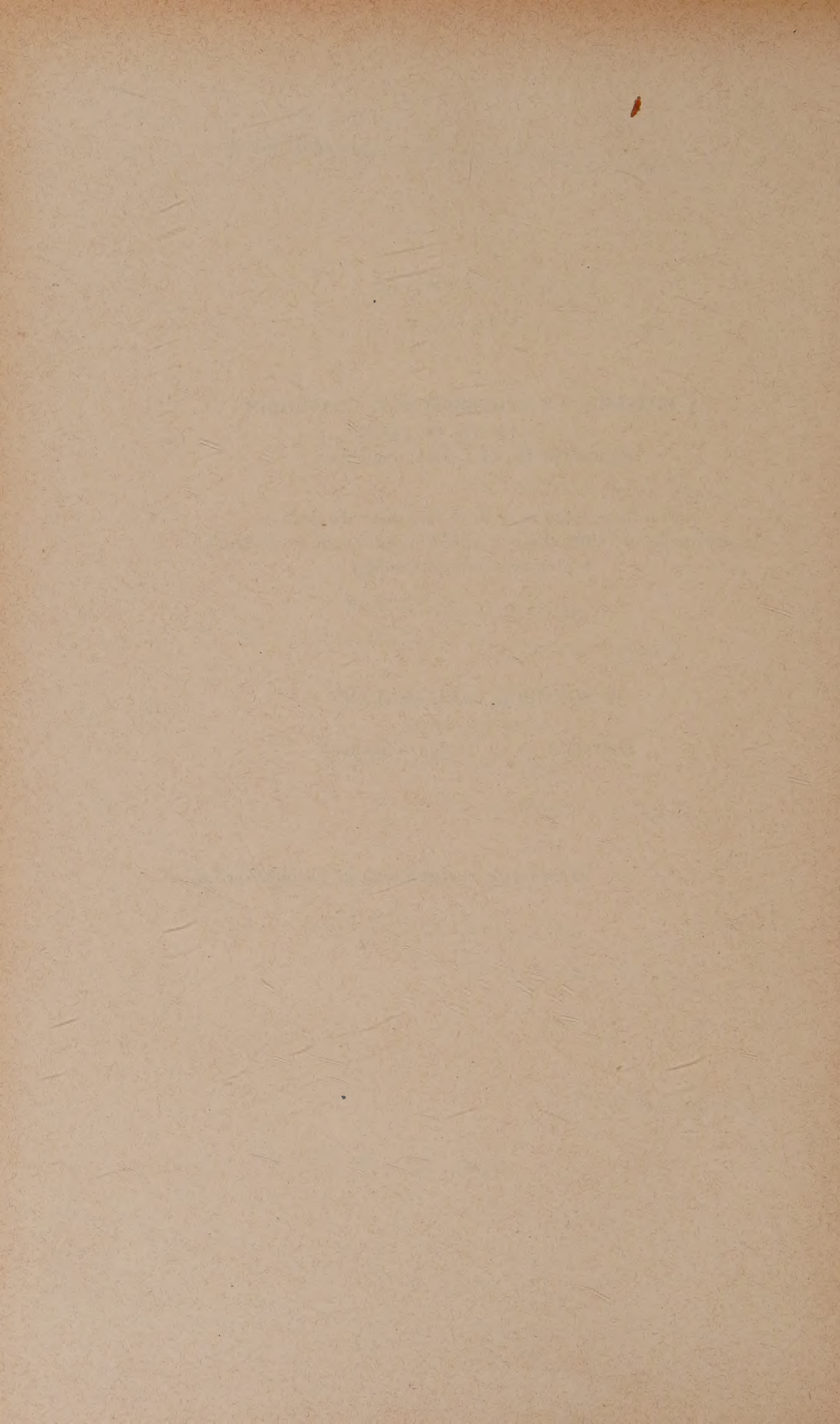
MEIS ET AMICIS

A MONSIEUR LE PROFESSEUR E. CHAVEGRIN
DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS,
CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR

Qui a bien voulu nous faire l'honneur d'accepter
la présidence de notre thèse et auprès duquel nous avons trouvé
le plus bienveillant accueil.

A MONSIEUR PAUL BELLAMY
MAIRE DE NANTES
CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR

Hommage respectueux et reconnaissant.



CHAPITRE PREMIER

L'ARTICLE 8 § 2 DE LA LOI DU 24 FÉVRIER 1875.

SES ORIGINES. SON CHAMP D'APPLICATION

L'objet de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 est de déterminer les attributions respectives des Chambres françaises en matière législative : « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des Députés et votées par elle ».

Deux notions se dégagent nettement de ce texte dès la première lecture :

1^o En ce qui concerne les lois ordinaires, la Chambre et le Sénat sont placés sur un pied d'égalité, la même initiative appartient aux membres de l'une et l'autre Assemblée.

2^o Cette égalité se trouve rompue quant aux lois de finances, la Chambre jouit, dans ce domaine, d'un droit de priorité, elle doit connaître, avant le Sénat, des dispositions législatives de caractère financier.

Quelle est l'origine de ce privilège ? Quelle en est l'étendue ? Telles sont les deux questions que nous nous proposons d'étudier dès le début de ce travail.

C'est en Angleterre, berceau du régime parlementaire, qu'a pris naissance ce droit de priorité, ce *privilege of the purse*, au profit de la Chambre basse.

Ce ne fut pas à l'origine une question de doctrine, mais un moyen pratique pour assurer la convocation périodique de la Chambre des Communes, dont l'existence était compromise par l'union de l'aristocratie et de la Royauté. Il était à craindre que le Souverain, après avoir saisi tout d'abord les Lords du projet de loi de finances, ne jugeât suffisante l'approbation de la Chambre héréditaire et n'en vînt à négliger de réunir les Communes. Pour obvier à ce danger, celles-ci, appuyées par le Peuple, formulèrent, dès 1395, la prétention que tous subsides sont accordés par les Communes, avec l'assentiment des Lords, et réclamèrent pour la Chambre basse, le vote, en premier lieu, des bills de finances.

La Révolution de 1688 a pu consacrer la suprématie du Parlement, les tyrannies de la Couronne ont pu ne plus être à craindre pour les Communes, leur prétention n'en a pas moins été maintenue, le droit de priorité en matière financière est aujourd'hui consacré par une pratique séculaire au profit de la Chambre des Communes. « C'est, dit M. Jèze, une arme inutile pour le moment, mais on la conserve avec soin pour les jours de danger (1) ». D'Angleterre ce système passa en France où il fut inscrit dans plusieurs constitutions ; c'était celui que, le 31 avril 1789, présentait Lally-Tollendal à l'Assemblée Constituante au nom du Comité de Constitution (2) ; l'article 63 du projet portait : « Aucune loi relative aux subsides, à leur répartition ou aux emprunts ne pourra jamais prendre naissance dans le Sénat, elle sera entièrement rédigée dans la Chambre des Représentants qui réglera l'emploi et la

1. *Cours élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière.*

2. *Archives Parlementaires*, 1^{re} série, t. VIII, p. 526.

durée » ; mais tout le projet fut abandonné pour le système d'une Assemblée unique.

Les diverses constitutions qui, aux différentes époques de notre Histoire, instituèrent l'unité du pouvoir législatif ne sauraient contenir de disposition analogue à celle qui nous occupe ; telles sont, pour la période révolutionnaire, la Constitution Girondine présentée à la Convention par Condorcet, le 16 février 1793 (1), la Constitution Montagnarde adoptée également par la Convention, le 24 juin 1793 (2), la Constitution du 22 frimaire An VIII (3). De même, la Constitution Républicaine des 4-10 novembre 1848 portait (Art. 20) que : « Le Peuple Français délègue le pouvoir législatif à une Assemblée unique » et la Constitution du 14 janvier 1852 (Art. 39) que : « Le Corps Législatif discute et vote les projets de loi et l'impôt ». Quant à la Constitution Républicaine du 5 Fructidor An III, si, rompant avec les traditions révolutionnaires, elle organisait deux Chambres, renouvelables par tiers, elle établissait, comme règle générale en matière législative, l'exception formulée par le texte de 1875 ; au Conseil des Cinq-Cents elle accordait toute l'initiative, laissant au Conseil des Anciens uniquement le vote de la loi (4).

1. Titre VII, art. 1^{er} : « Le Corps Législatif est un et sera composé d'une seule Chambre ».

2. Art. 39 : « Le Corps Législatif est un, indivisible et permanent ».

3. Art. 25 : « Il ne sera promulgué de lois nouvelles que lorsque le projet en aura été proposé par le Gouvernement, communiqué au Tribunal et décrété par le Corps Législatif ».

4. Art. 92 : « Les résolutions du Conseil des Cinq-Cents, adoptées par le Conseil des Anciens, s'appellent lois ». — Art. 95 : « La proposition de la loi, faite par le Conseil des Cinq-Cents, s'entend de tous les articles d'un même projet ; le Conseil des Anciens doit les rejeter tous ou les approuver dans leur ensemble ».

Mais, ce texte mis à part, toutes les constitutions établissant deux Assemblées législatives ont réservé à la Chambre populaire un premier rôle dans la confection des lois de finances :

Constitution du 6 avril 1814, art. 5 : « Le Roi, le Sénat et le Corps Législatif concourent à la formation des lois. Les projets de loi peuvent être également proposés dans le Sénat et le Corps Législatif. *Ceux relatifs aux contributions ne peuvent l'être que dans le Corps Législatif...* »

Charte Constitutionnelle du 4 juin 1814, art. 17 : « La proposition de la loi est portée, au gré du roi, à la Chambre des Pairs ou à celle des Députés, *excepté la loi de l'impôt qui doit être adressée d'abord à la Chambre des Députés* ». Art. 47 : « La Chambre des Députés reçoit toujours les propositions d'impôts ; *ce n'est qu'après que ces propositions ont été admises qu'elles peuvent être portées à la Chambre des Pairs* ».

Acte Additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815, art. 36 : « *Toute proposition d'impôt d'emprunt ou de levée d'hommes ne peut être faite qu'à la Chambre des Représentants* ». Art. 37 : « *C'est aussi à la Chambre des Représentants qu'est porté d'abord : 1° le budget général de l'Etat contenant l'aperçu des recettes et la proposition des fonds assignés pour l'année à chaque département du ministère ; 2° le compte des recettes et dépenses de l'année ou des années précédentes.* »

Charte Constitutionnelle du 14 août 1830, art. 15 : « La proposition des lois appartient au Roi, à la Chambre des Pairs et à la Chambre des Députés. *Néanmoins, toute loi d'impôt doit d'abord être votée par la Chambre des Députés.* »

Constitution du 21 mai 1870, art. 12 : « L'initiative des

lois appartient à l'Empereur, au Sénat et au Corps Législatif. Les projets de loi émanés de l'initiative de l'Empereur peuvent, à son choix, être portés soit au Sénat, soit au Corps Législatif. *Néanmoins, toute loi d'impôt doit d'abord être votée par le Corps Législatif.* »

Cette longue pratique inspira tout naturellement les divers auteurs de projets, lorsque la loi du 13 mars 1873, dite Loi des Trente, eut décidé la création du Sénat ; ce fut ainsi que M. Dufaure déposa, le 15 mai 1873, un projet émané du Gouvernement de Thiers dont l'article 11 était ainsi conçu : « L'initiative des lois appartient aux deux Chambres et au Président de la République. Les deux Chambres concourent également à la confection des lois. *Toutefois, les lois d'impôt sont soumises d'abord à la Chambre des Représentants.* » — De même, le projet de loi soumis à l'Assemblée Nationale, le 15 mai 1874, par le cabinet du duc de Broglie, après que le maréchal de MacMahon eut succédé à M. Thiers, contenait un article 18 stipulant : « Le Grand Conseil (1) et la Chambre des Représentants ont l'initiative et la confection des lois. *Toutefois, les lois de finances doivent être présentées, en premier lieu, à la Chambre des Représentants.* » Cet article 18 fut repris par la Commission des Trente et devint l'article 12 de son texte : « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois. *Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des Députés.* ». Ce fut cet article, retenu sous le numéro 8 et complété par les mots « et votées par elle » dans le projet de M. Wallon, qui fut accepté.

1. Tel devait être le nom du Sénat.

L'absence de discussion pour l'adoption de cet article 8 est particulièrement significative et montre clairement que la question de la prérogative de la Chambre en matière financière était cause gagnée d'avance au sein de l'Assemblée Nationale ; voici comment le *Journal Officiel* enregistre ce vote :

« *M. le Président.* — Nous sommes arrivés à l'article 8 du contre-projet de M. Wallon. Il n'y a pas d'amendement sur l'article. Quelqu'un demande-t-il la parole ? Je consulte l'Assemblée.

L'Assemblée consultée adopte l'article 8 ».

Mais, en dépit de cet accord facile pour l'acceptation de l'article en question, celui-ci ne tarda pas à se révéler comme une « cause de tiraillements périodiques » entre les deux Assemblées, il a été l'origine de très nombreuses et très ardentes discussions et, à trois reprises, on a même songé à le soumettre à l'imposante procédure de la Révision Constitutionnelle.

La première difficulté vient de l'ambiguïté des termes « lois de finances », qu'entend-on par cette expression ? Qu'est-ce qui caractérise distinctement une « loi de finances » ? Suffit-il, pour qu'on la classe dans cette catégorie, qu'une disposition législative quelconque ait quelque rapport avec les recettes ou les dépenses publiques ? Quel est, en un mot, le champ d'application de l'article 8 § 2 ?

Sa rédaction, notons-le, n'est pas identique à celle des articles analogues des textes constitutionnels de 1814 et de 1830, qui appelaient « lois d'impôt » ce que la Constitution de 1875 a désigné sous le vocable « lois de finances ». Cette dénomination de « lois d'impôt » avait, même, à l'époque où les Chartes étaient en vigueur, permis de soutenir que, seul, le budget devait être soumis à une procédure spé-

ciale ; réfutant cette théorie, M. Cucheval-Clarigny fait observer⁽¹⁾ que, si l'article 17 de la Charte de 1814 désigne par ces mots « loi de l'impôt » le budget, souvent mentionné dans les documents de la Restauration en les termes « loi annuelle de l'impôt », l'article 47 de la même Charte consacre, lui, le droit de priorité de la Chambre des Députés dans l'examen de « toutes les propositions d'impôt ». Pour ce qui est de la Charte de 1830, elle a, dit-il, fondu en un seul les articles 17 et 47 de sa devancière, et, dans son article 15, a réuni toutes les lois de finances sous cette expression collective « toute loi d'impôt. »

La doctrine combattue par M. Cucheval-Clarigny fut reprise à la tribune du Sénat, à propos du projet de la suppression des droits de sceau, lors de la discussion de la loi sur la naturalisation, le 7 février 1887, par M. Ernest Boulanger, qui s'exprima ainsi : « ... Mais, Messieurs, qu'est-ce qu'une loi de finances ? Voilà la question. Dans la terminologie financière, si vous consultez les documents, en présence desquels a été votée la loi de 1875, il n'y a pas de doute. Le décret de 1862 sur la Comptabilité Publique dit que la loi de finances est essentiellement la loi du budget, celle qui règle les recettes et les dépenses de chaque exercice ». Cette argumentation a été renversée par M. de Taillandier (2). « Il convient d'observer tout d'abord, dit-il, que l'argument de texte sur lequel se fonde cette doctrine est inexact ; le décret du 31 mai 1862 ne qualifie point la loi du budget de « loi de finances », mais bien de « loi annuelle de finances », ce qui est tout différent. Aux termes de l'article 5 de ce décret, le budget

1. *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} novembre 1876.

2. *Des Attributions Financières du Sénat Français*, p. 20.

est : « l'acte qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses *annuelles* de l'Etat ». Si donc le législateur n'avait voulu viser dans l'article 8 § 2 que les lois budgétaires proprement dites, il aurait dû, pour se conformer au langage du décret, se servir de la locution « lois *annuelles* de finances ». Le législateur, en employant l'expression beaucoup plus large de « lois de finances », a démontré clairement que son intention n'était pas de limiter la disposition à cette seule catégorie de lois financières. Une telle limitation eut, d'ailleurs, été contraire aux précédents historiques et en particulier à la tradition anglaise : « Les Communes, disait Lord Palmerston, à la séance de la Chambre des Communes du 5 juillet 1860, ont proclamé depuis un temps immémorial des privilèges qui leur sont spéciaux à l'égard d'une certaine catégorie de lois. Elles ont proclamé leur droit exclusif de se prononcer *dans tous les cas qui ont rapport avec une taxe à percevoir sur le peuple* ».

« Les Communes, dit de son côté Blackstone, ne permettent pas que les Lords apportent le plus léger changement au mode de taxer le peuple par un bill de finance, dénomination dans laquelle sont compris *tous les bills qui concernent les levées d'argent sur les sujets, pour quelque but et en quelque forme que ce soit* (1) . »

Ce ne sont donc pas uniquement les lois annuelles de finances, les lois budgétaires qu'il faut entendre par « lois de finances », mais toutes les lois relatives aux recettes et aux dépenses publiques, qu'il s'agisse de lois ordinaires statuant pour une durée indéfinie, telles que celles établissant des droits de douane, des taxes quelconques, fixant

1. *Commentaire sur les lois anglaises*, t. I, p. 298 ; de Taillandier, *op. cit.*, p. 23.

les traitements de fonctionnaires, ou de lois exceptionnelles : lois d'ouverture de crédits extraordinaires ou supplémentaires, de règlement d'exercice clos, etc.

Mais ne convient-il pas de limiter la prérogative édictée par l'article 8 § 2 aux seules lois de finances concernant le budget de l'Etat ? Cette interprétation se rencontre dans le répertoire Dalloz, où on lit (1) : « On s'est demandé s'il y avait lieu de comprendre dans les *lois de finances* les lois qui intéressent les finances des *communes* et des *départements*. La négative ne semble pas douteuse, et le Gouvernement a soumis, en 1879, au Sénat, avant de l'envoyer à la Chambre des Députés, un projet d'approbation d'une convention entre la Ville de Paris et le Crédit Foncier. »

Voyons d'abord dans quelles circonstances est intervenu ce vote d'approbation et dans quel esprit il a été sanctionné par la Chambre ; nous n'avons pour cela qu'à prendre connaissance du rapport de M. Crozet-Fourneyron (2) qui disait : « Le projet a été soumis au Sénat, qui l'a approuvé dans sa séance du 8 juillet 1879 ; puis la Chambre en a été saisie. Ici s'est posée devant votre commission la question de savoir s'il n'y avait pas, dans cette procédure, une violation de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875. *Votre commission a pensé que les stipulations financières qui font l'objet de cette convention lui donnaient le caractère de lois réservées par la Constitution à l'initiative de la Chambre.* Ce droit de la Chambre était, du reste, consacré par l'usage constant, usage auquel il n'avait jamais été dérogé. Mais, d'autre part, votre commission devait tenir compte de l'article 4 du traité ainsi conçu : ledit

1. Dalloz, *Code des lois politiques et administratives annotées, lois constitutionnelles*, nos 620 et 621.

2. J. O. du 5 août 1879, annexe 1724.

traité ne sera exécutoire, pour les deux parties contractantes, que s'il est sanctionné par les pouvoirs publics dans le cours de la présente session. *Il est permis de supposer que c'est cette condition de délai qui a déterminé le Gouvernement à saisir le Sénat avant la Chambre dont l'ordre du jour était très chargé.* Tout retard, entraînant la nullité de l'acte, pourrait causer aux parties un dommage considérable. Nous avons pensé, Messieurs, que vous ne voudriez pas assumer la responsabilité de cette résiliation, et que vous jugeriez plus sage de donner votre sanction au traité, *sous cette simple mais expresse réserve que le fait, par le Gouvernement, d'avoir déposé le projet de loi au Sénat, avant de le présenter à la Chambre des Députés, ne saurait, vu les conditions spéciales d'urgence, créer un précédent qui pût jamais être invoqué contre vos prérogatives constitutionnelles.* »

La thèse présentée dans le répertoire Dalloz est donc juste l'opposé de celle défendue à la tribune de la Chambre des Députés et qui fut reprise devant cette Assemblée, lors de la discussion du budget de 1912, par M. Henry Chéron, rapporteur général du budget ; la Chambre avait précédemment voté un article 36 de la loi de finances permettant aux conseillers généraux, non investis d'un mandat de député ou de sénateur, de recevoir une indemnité de déplacement prélevée sur le produit des ressources ordinaires du budget départemental ; le Sénat ayant voté l'extension de cette mesure aux conseillers d'arrondissements, la commission du budget ne crut pas pouvoir accepter cette modification et M. Henry Chéron en donnait, entre autres, la raison suivante : « Il est d'abord une question de forme. Vous savez que le Sénat n'a pas l'initiative financière. *Même quand il s'agit des budgets départemen-*

taux, il ne lui appartient pas de prendre l'initiative d'un relèvement de dépenses ». Mais, par 374 voix contre 184, la Chambre vota l'extension proposée (1). Nous nous rallions, quant à nous, à l'opinion de M. Chéron ; pourquoi, en effet, établir une distinction que n'a pas faite le législateur ? Devant la généralité du texte, ne différenciant en aucune façon les finances départementales ou communales de celles de l'Etat, il nous semble logique de décider avec M. Pierre (2) que « l'obligation de présenter, d'abord à la Chambre des Députés, les lois de finances s'étend à toutes les lois qui engagent les finances publiques, sans distinction entre celles qui n'intéressent que les communes ou les départements et celles qui touchent aux ressources de la Nation entière ». Telle est également l'interprétation adoptée dans le répertoire Béquet (3) ; un argument que nous trouvons sous la plume de M. Schwartz (4) est particulièrement à retenir : l'Etat, les départements et les communes ne connaissent qu'une même catégorie de débiteurs, à savoir les contribuables ; l'Etat, créancier principal, ne saurait donc se désintéresser de ce que les créanciers secondaires demandent au débiteur.

Mais, d'autre part, va-t-on, en donnant un sens large à l'expression « lois de finances », décider que toute loi, quel qu'en soit l'objet, va tomber sous le coup de l'article 8, du moment où elle touche un tant soit peu aux recettes ou aux dépenses publiques ?

1. Chambre, séance du 26 février 1912, *J. O.* du 21, p. 482.

2. *Traité de Droit politique, électoral et parlementaire*, p. 533.

3. *Répertoire de Droit Administratif*, Chambres législatives, n° 451.

4. *Etude sur les Droits du Sénat Français statuant en matière de Lois de Finances*, p. 35.

M. Esmein, envisageant ce côté de la question a dit que « c'est d'après ses dispositions brutes, et non d'après ses intentions, qu'il faut juger la proposition de loi », ce qui signifie que la règle de procédure formulée par l'article 8 s'étend à toute loi dont le *résultat évident* est de créer ou de modifier une ressource ou une dépense.

Ce fut ce principe qu'appliqua le Sénat, le 30 novembre 1893 (1), saisi par M. Griffe d'une proposition de loi ayant pour objet l'élévation des droits de consommation, d'entrée et d'octroi sur les vins supérieurs à 11° en alcool ; « Je suis obligé, objecta le président de la haute Assemblée, de faire observer à M. Griffe que la proposition de loi qu'il présente au Sénat a tous les caractères d'une loi de finances. Elle touche, en effet, à l'assiette de l'impôt, et il est impossible au Président de mettre en délibération l'urgence de cette proposition ». En vain, M. Griffe invoqua-t-il le « caractère plutôt économique que financier » de la loi proposée ; en vain, fit-il remarquer qu'il « n'était pas question d'établir un impôt, mais qu'il s'agissait simplement de fixer une limite à la circulation des vins alcoolisés » ; le président persista dans sa manière de voir : « Je suis obligé, dit-il, de maintenir mon observation et de rappeler qu'une disposition constitutionnelle veut que toute loi de finances soit, en premier lieu, présentée à la Chambre des Députés et votée par elles. »

Mais, les dispositions relatives aux recettes ou aux dépenses publiques peuvent n'être que la conséquence, l'accessoire de dispositions principales dont l'objet n'offre aucun caractère financier, que décider alors ? La Chambre des Communes entend même dans ce cas maintenir son privi-

1. *Débats Parl. Sénat, J. O.* du 1^{er} décembre 1893, p. 1353.

lège ; en fait, fréquemment des bills de cette nature sont présentés d'abord aux Lords, mais, afin de donner satisfaction à la Chambre des Communes, la pratique parlementaire a imaginé le détour que voici : à la troisième lecture devant les Lords, toutes les dispositions (articles ou mots) qui empiètent sur le privilège de la Chambre des Communes sont supprimés « et le projet ayant été établi de manière à être intelligible après leur omission, est envoyé, sans elles, à la Chambre des Communes ; ces dispositions sont cependant imprimées en encre rouge, par ordre de la Chambre des Communes, avec une note portant qu'elles sont proposées pour être insérées en Comité général. Conformément à la règle traditionnelle, on suppose que ces passages sont restés en blanc : ils ne font pas partie du bill qui a été reçu de la Chambre des Lords et aucun privilège n'est violé. Mais la Chambre des Communes est ainsi mise en possession d'un bill contenant toutes les dispositions nécessaires pour lui donner un plein effet ; et, en Comité général, on insère dans la loi, s'ils sont approuvés, les mots imprimés en rouge (1) ».

La Chambre des Représentants belge revendique de même l'application, à tout texte impliquant à un titre quelconque une recette ou une dépense pour l'Etat, des dispositions de l'article 27 de la Constitution consacrant son droit de priorité dans la discussion de « toute loi relative aux recettes et aux dépenses de l'Etat » ; la question fut agitée, en 1905, lors de la refonte du régime minier, après la découverte du nouveau bassin houiller de la Campine ; le Sénat avait été saisi à cet effet d'une proposition de loi par un de ses membres et en avait ajourné la discus-

1. Erskine May, *Parliamentary practice*, 8^e édition, p. 597.

sion sur la déclaration du Gouvernement que celui-ci préparait de son côté un projet de loi semblable, escomptant que ce dernier lui serait soumis directement ; telle sembla, en effet, être d'abord l'intention du Gouvernement qui manifesta ensuite une certaine hésitation ; sur ces entrefaites, un député socialiste, M. Denis, interpella le ministre et revendiqua pour la Chambre des Représentants le droit de discuter, en premier lieu, le projet sur les mines, comme contenant des articles relatifs aux redevances dues par les concessionnaires, c'est-à-dire établissant, supprimant ou modifiant une taxe ; le Chef du Cabinet exprima les plus formelles réserves sur cette théorie, mais n'en déposa pas moins par la suite le projet minier devant l'Assemblée populaire ; M. Dupriez, professeur de Droit à l'Université de Louvain, approuve en ces termes la marche suivie, en l'espèce par le Gouvernement (1). « Nous ne pouvons nous rallier à la théorie qui veut limiter la restriction de l'article 27 § 2 aux lois ayant pour objet principal les recettes de l'Etat. Pour apprécier si telle ou telle mesure échappe à l'initiative du Sénat, il faut l'envisager en elle-même et non pas considérer la place qu'elle occupe dans un projet rédigé, ni les rapports qu'elle peut avoir avec d'autres mesures. Si le Sénat ne peut ni discuter, ni voter, avant la Chambre, un projet établissant ou réformant un impôt, ce n'est point parce que cette création ou cette réforme d'impôt sera insérée, même assez naturellement, dans un projet de loi plus vaste, que la Chambre des Représentants perdra son droit de priorité. Si le Gouvernement avait voulu déposer le projet de loi sur les mines devant le Sénat, il aurait dû en soustraire tous les articles relatifs à la redevance et en faire un projet spécial

1. *Revue du Droit Public*, juin 1905.

à soumettre d'abord à la Chambre des Représentants » ; d'autres juristes soutiennent au contraire que « loi relative aux recettes et aux dépenses » signifie : loi ayant pour *objet principal* les recettes ou les dépenses de l'Etat, et que, si la fiscalité a sa part dans la législation minière, par exemple, le but direct de celle-ci n'est cependant pas de régler des redevances, qui ne sont qu'une des conditions auxquelles on doit se soumettre pour obtenir une concession ; tel est notamment l'avis de M. Errera, professeur à l'Université de Bruxelles, selon lequel, « Il faut envisager l'objet même de la loi en discussion, sans rechercher ses conséquences » (1).

C'est cette dernière idée, exprimée fréquemment sous cette formule « le principal doit entraîner l'accessoire » qui est généralement admise en France ; l'on s'accorde pour interpréter étroitement la restriction apportée aux droits du Sénat par le § 2 de l'article 8 ; sinon, le droit d'initiative attribué au Sénat par le § 1^o du-dit article serait tellement restreint que l'exception ferait disparaître la règle. Quelle est, en effet, la loi qui ne tomberait pas sous l'application du § 2 interprété dans un sens large ? La création d'un service public nouveau, l'organisation d'une mission scientifique ou militaire, la participation à une exposition internationale, l'allocation de secours urgents aux victimes d'un sinistre, rien de cela ne se fait sans argent, nerf de l'activité sociale comme de la guerre, et devrait donc, à moins de violer la Constitution, être d'abord présenté à l'agrément de la Chambre, même si ces travaux devaient l'empêcher d'examiner la proposition en temps utile ; ainsi compris le principe de priorité ferait songer à certaine règle rigoriste de l'antique protocole de la Cour

1. *Traité de Droit Public belge.*

d'Espagne à laquelle le roi Philippe IV dut de connaître les affres de l'asphyxie.

Rappelons, en réservant toutefois le cas d'une disposition portant suppression d'impôt dont il s'agissait, les paroles prononcées au Sénat par M. Ernest Boulanger, le 7 février 1887 : « Pouvez-vous prétendre qu'une loi est une loi de finances dans le sens de la Constitution de 1875, quand il s'agit d'une loi générale ayant tout autre objet et comprenant occasionnellement, accidentellement, une disposition qui contient une suppression d'impôt ? »

Mais, Messieurs, c'est là un abus de langage contraire à toutes les règles de l'interprétation. Ces lois-là sont des lois spéciales, on les appelle : la loi sur la naturalisation, la loi sur les associations, la loi sur les chemins de fer. Mais, est-ce que ce sont des lois de finances, cela ? Est-ce que, par hasard, quand vous serez appelés à délibérer sur une convention quelconque passée avec un établissement industriel, une société, un chemin de fer et que vous trouverez à la fin de la loi cette disposition que vous connaissez si bien : « la présente convention ne sera passible que du droit de trois francs », ce qui veut dire que la convention échappe au droit proportionnel, est-ce que vous appellerez cela une loi de finances ? »

Dans chaque espèce, c'est une question de fait à trancher, que de déterminer si des dispositions de caractère financier sont ou non la conséquence accessoire de mesures étrangères au domaine fiscal, pour savoir s'il y a lieu de rejeter ou d'appliquer le § 2 de l'article 8.

Il est des cas, dans lesquels il ne saurait y avoir de contestation, où le caractère purement accessoire de dispositions financières apparaît avec évidence ; ainsi on ne saurait invoquer la présence des articles fixant les traitements

pour soustraire à l'initiative du Sénat un projet de loi portant création de nouveaux fonctionnaires, citons, avec M. Jèze, la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'Armée, qui, bien que très importante par ses conséquences financières, a pris son origine au Sénat. De même, dans les lois de répression, les articles édictant des amendes contre les contrevenants n'étant que la sanction des articles fondamentaux, un projet de loi de cette nature peut parfaitement être présenté d'abord au Sénat ; la Chambre des Communes elle-même a, sur ce point, fait abandon de son privilège par les *standing orders* de 1834 et de 1839.

Mais, parfois, l'appréciation peut présenter des difficultés ; ainsi, le 18 novembre 1886, lors de la discussion au Sénat de la loi sur la chasse, M. Girault proposa d'établir une imposition de 50 francs par hectare sur les propriétaires chassant à l'intérieur d'héritages enclos ; la loi sur la chasse, avait-il été dit au cours de la discussion, pouvait être considérée au point de vue fiscal et au point de vue de la préservation du gibier et cette dernière question était regardée comme la plus importante. La règle *accessorium sequitur principale* permettait-elle l'ouverture de la discussion au Sénat sur cette adjonction, sans que la Chambre en eût connaissance ? Le président du Sénat ne le pensa pas. « Je ne puis pas, dit-il à M. Girault, vous donner la parole, car votre proposition est contraire à la Constitution. Le Sénat ne peut pas être saisi d'une question touchant aux finances ou aux impôts avant que la Chambre ait statué. »

Il était, en effet, difficile d'admettre cette disposition additionnelle comme une conséquence des autres articles de la loi.

Il s'agissait, dans cette espèce, de créer de nouvelles
Dupond.

ressources à l'Etat ; inversement la question s'est de même posée de savoir si le droit de priorité dévolu à la Chambre empêchait le Sénat de délibérer le premier sur une proposition tendant à la suppression de taxes existantes, lorsque celle-ci est comprise dans une loi ne rentrant pas par son objet immédiat dans le cadre de la législation financière.

Le cas se présenta tout d'abord dans la séance du 15 juillet 1881, lors de la discussion du projet de loi sur la Presse ; M. Jules Simon ayant déposé un amendement en vue de la suppression de l'impôt sur le papier, le Président lui fit observer que cette proposition devait être, en premier lieu, soumise à l'approbation de la Chambre ; l'amendement en question fut retiré par son auteur et l'incident ainsi clos.

La deuxième fois, le Sénat discutait le projet de loi sur la chasse sus-mentionné, la commission proposait de réduire de 8 francs le prix des permis de chasse ; mais M. le Sénateur Bézérien ayant fait part de ses scrupules qu'il n'y eût là une violation de l'article 8 de la loi constitutionnelle, la commission jugea inutile de poursuivre le débat sur ce terrain et adopta le tarif jusqu'alors en vigueur (1).

Enfin, le 7 février 1887, la question fut de nouveau discutée, à propos de la délibération de la loi sur la naturalisation ; un amendement avait été proposé au texte voté par la Chambre afin de supprimer les droits de sceau perçus en conformité de la loi du 28 avril 1816. Le Garde des Sceaux, après avoir consulté le Secrétaire Général de la Chambre des Députés, déclara à la tribune du Sénat que ces droits revêtaient le caractère d'un impôt et ne pou-

1. Sénat, séance du 20 novembre 1886.

vaient, comme tels, être discutés, en premier lieu par le Sénat. Cette thèse fut combattue par M. Ernest Boulanger soutenant, ainsi que nous l'avons vu (1), que les mots « lois de finances », employés dans l'article 8 § 2, ne peuvent s'appliquer à une loi générale comprenant occasionnellement, accidentellement, une suppression d'impôt ; « la preuve en est, ajoutait-il, que le Sénat a pu voter sans protestation, dans le Code Rural, des dispositions modifiant le régime des baux emphytéotiques, et, par suite, le droit d'enregistrement applicable à ces baux, lesquels ont substitué, pour les actes de rachat des ponts à péage, un droit proportionnel à un droit fixe ». Le Garde des Sceaux montra où pouvait entraîner ce raisonnement : « L'honorable M. Boulanger ne peut pas nier que le droit de sceau ne soit un droit d'enregistrement. Eh bien ! je lui demande s'il croit que le Sénat pourrait prendre l'initiative d'une loi supprimant les droits de succession, les droits de mutation à titre onéreux ou encore l'impôt foncier... Votre commission, composée de jurisconsultes éminents et soucieux, autant que personne, des droits du Sénat, a reconnu qu'il n'était pas utile de soulever un pareil débat et elle a repoussé l'amendement proposé ». M. Boulanger ne se tint pas pour battu et revint à la charge le lendemain, 8 février ; sans s'attarder sur l'hypothèse émise de la suppression par le Sénat de l'impôt foncier ou des droits de succession, il fit valoir qu'un vote de rejet de l'amendement serait interprété « comme la reconnaissance que le Sénat n'avait pas, à l'occasion d'une loi d'affaires, le droit de statuer sur les dispositions, si nécessaires qu'elles fussent, touchant directement ou indirectement à une taxe ».

Le rapporteur de la commission, M. Batbie, lui donna la réplique : « Il s'agit, dit-il, de faire disparaître de notre législation une espèce de recettes tout entière, que la somme soit importante ou qu'elle ne le soit pas, le bénéfice est le même, et la question est de savoir si le Sénat a le droit de prendre une telle initiative... Je crois que cette initiative ne vous appartient pas ». L'amendement, mis aux voix, n'en fut pas moins pris en considération dans les termes suivants : « Les naturalisations et admissions à domicile sont exemptes du droit de sceau », rédaction qui, d'ailleurs, sur la proposition de la commission, devint « Les naturalisations, admissions à domicile et réintégrations dans la qualité de Français ont lieu sans frais ». Mais la Chambre des Députés repoussa, le 14 mars, par 341 voix contre 175, cet article, conformément à l'opinion de son rapporteur, M. Paul Deschanel, estimant que « *soit au point de vue du droit constitutionnel, soit au point de vue de la situation budgétaire, il n'y avait pas lieu d'adopter l'article 6 voté par le Sénat* ».

Il eut assurément été illogique qu'en l'espèce, la Chambre n'exerçât pas son droit de priorité, l'amendement du Sénat constituait une disposition complètement distincte et indépendante, et, s'il ne s'agissait pas d'une création d'impôt, n'était-ce pas, en somme, augmenter les dettes de l'Etat et les charges des contribuables que de supprimer une taxe existante, sans que cette suppression fût compensée par une économie de dépenses ?

Nous allons maintenant examiner dans quelle mesure cet article 8 § 2 restreint les pouvoirs du Sénat et étudier, à cet effet, en détail, le droit de priorité consacré par la Constitution au profit de la Chambre des Députés et le droit d'amendement tel qu'il est reconnu au Sénat par la pratique parlementaire.

CHAPITRE II

LE DROIT DE PRIORITÉ

Son indiscutabilité. Son importance en France et à l'étranger.

Aucune discussion ne s'est élevée et ne saurait se concevoir sur la procédure à suivre pour l'élaboration d'une loi de finances, une fois que le caractère en a été nettement établi; l'ordre de présentation dans l'une et dans l'autre Assemblée est réglé, sans aucune ambiguïté, par les termes du § 2 de l'article 8, dont la rédaction « explicite et redondante » met en relief le souci de ses auteurs d'attribuer à la Chambre des Députés le droit de priorité dont avaient joui les Chambres basses antérieures; le Sénat ne saurait donc, sans qu'il n'y eut violation de la Constitution, ni proposer une loi de finances, ni en être saisi directement par le Gouvernement. Ce n'est pas là un mince privilège pour la Chambre des Députés, en ce qui concerne la plus importante des lois de finances, la loi du budget. Si, en effet, une loi quelconque touchant aux finances de l'Etat peut être sans péril l'objet de longs débats et promulgué plusieurs mois seulement après son dépôt au Sénat, le budget, ne disposant que pour une année, est une loi « nécessaire à date fixe », dont l'élaboration doit être obligatoirement terminée le 31 décembre; si

donc la Chambre s'attarde dans la discussion du budget et ne l'adresse au Sénat que sur le déclin de l'année, les membres de la haute Assemblée ne peuvent consacrer à l'étude et au vote du projet qu'un nombre de séances insuffisant pour que leur examen ne soit pas superficiel et leur droit de contrôle singulièrement amoindri.

Or, c'est dans ces conditions que presque chaque année, le Sénat est appelé à se prononcer sur les dispositions votées par la Chambre pour permettre la levée des impôts et le paiement des dettes nationales. Si nous nous reportons aux budgets des exercices 1901 à 1914, nous voyons que les projets en ont été respectivement déposés au Sénat aux dates suivantes :

1901.	11 janvier	1901	1902.	10 mars	1902
1903.	6 mars	1903	1904.	8 décembre	1903
1905.	9 mars	1905	1906.	23 mars	1906
1907.	19 décembre	1906	1908.	9 décembre	1907
1909.	30 novembre	1908	1910.	3 mars	1910
1911.	15 avril	1911	1912.	23 janvier	1912
1913.	17 mars	1913	1914.	2 avril	1914

En cet intervalle de quatorze ans le budget n'a donc été porté au Sénat que quatre fois avant l'expiration de la période réglementaire — et encore à l'extrême limite — et dix fois après la clôture et, le 3 avril 1914, les députés s'en sont allés devant les électeurs, en vue du renouvellement de leur mandat, sans même que le budget fût voté.

Cette pratique, qu'ont, elles aussi, connue les Chambres hautes de la Restauration et de la Monarchie de Juillet, n'a pas manqué de susciter de vives protestations de la part des Pairs comme des Sénateurs.

Dès 1818, le Marquis Garnier, rapporteur du budget à

la Chambre des Pairs, déplore que la loi de finances vienne devant les Pairs à un moment « où un vote *immédiat* devient une nécessité d'ordre public » ; ce budget n'était arrivé devant la première Chambre que le 2 mai 1818, alors que la seconde Chambre, à laquelle il avait été présenté le 15 décembre 1817, avait consacré à son examen presque toute la session. Les plaintes des Pairs sur ce point deviennent si vives qu'une ordonnance royale du 1^{er} septembre 1827 divise le budget en deux parties distinctes, une loi de dépenses et une loi de recettes, votées séparément et successivement, afin d'en permettre l'étude plus complète.

Sous la Monarchie de Juillet, le Comte Roy, rapporteur du budget de 1835, présenté à la Chambre des Pairs seulement le 12 mai, motive la concision de son rapport sur l'inutilité de formuler aucune observation à une époque de la session où la Chambre se trouve sous une sorte de contrainte morale. « La France, dit-il, doit gémir de la continuation d'un si grand désordre et de l'impuissance, dans laquelle vous êtes continuellement placés, de pouvoir remplir avec efficacité et dignité la haute mission que, dans ses intérêts, vous tenez de la constitution du Pays » (1).

Le 29 décembre 1888, au Sénat, M. le baron de Lareinty se plaint en ces termes : « Chaque année, toujours, c'est la même chose. Nous n'avons pas le temps de discuter le budget et nous ne résistons pas ».

Le 30 mars 1900, c'est M. Le Cour-Grandmaison qui proteste contre l'inégalité de traitement faite aux deux assemblées pour le vote des impôts et le contrôle des dépenses publiques. « Je vous avoue, dit-il, que je ne saurais

1. *Moniteur Universel* du 25 mai 1835.

me taire quand je vois d'année en année réduire la participation du Sénat à ce grand acte de la vie politique... La Chambre est saisie du budget depuis le 4 juillet dernier; sa commission a pu l'étudier et le remanier pendant cinq mois. Sa discussion publique a occupé cinquante-six séances et il paraît suffisant de laisser au Sénat les quelques jours compris entre le 20 mars et le 15 avril pour exercer son contrôle... Vous avouerez qu'une discussion commencée dans ces conditions tend à l'annulation de nos droits en matière de finances (1) ».

En 1902, le 20 mars, M. de Lamarzelle reprend le même thème : « Tous les ans, on nous donne huit jours pour étudier le budget, alors que la Chambre a quatre mois ; tous les ans, j'entends le rapporteur de la commission des finances formuler les mêmes réserves, faire entendre les mêmes protestations, ni la Chambre, ni le Gouvernement n'en tiennent jamais compte (2). »

L'année suivante, M. Riou définit ainsi le rôle laissé au Sénat : « Le budget que nous allons examiner, ou plutôt feuilleter, a été déposé sur le bureau de la Chambre des Députés le 16 juin dernier. Nous sommes le 21 décembre, et, comme on a convenu qu'il doit être promulgué au *Journal Officiel* au plus tard le 31 décembre, nous avons huit jours pour l'examiner, les huit jours qu'on accorde à un excellent serviteur à gages » (3).

Lors de la discussion générale au Sénat du budget de 1905, M. Séblin renonce, vu l'urgence, à insister pour l'adoption d'un amendement qu'il avait proposé. « Je com-

1. *Débats Parlement.*, Sénat, J. O. du 31 mars, p. 225.

2. *Débats Parl.*, Sénat, J. O. du 21 mars 1902, p. 498.

3. *Débats Parl.*, Sénat, J. O., 22 décembre 1903, p. 1527.

prends, dit-il, la nécessité où nous sommes de clôre nos travaux pour permettre aux deux Chambres de se séparer » (1).

Nous bornerons là ces citations, tous les ans le Sénat retentit vainement de l'écho de semblables imprécations, qui sont pourtant bien justifiées ; comme le disait M. Wallon, le privilège dont jouit la Chambre est considérable, « car qui fait, le premier, le budget, en est vraiment le maître, et la Chambre qui vient après n'a que très peu de modifications à y introduire, il ne lui reste plus qu'à glaner », la loi de finances tient sa véritable forme des députés qui, au cours de la discussion générale, modifient souvent du tout au tout les propositions gouvernementales, par l'usage excessif de leur droit d'initiative ; parfois le Sénat s'est enhardi à étudier le budget en détail, quelque tardif qu'en fût l'envoi, ainsi le budget de 1905, transmis au Sénat le 9 mars 1905, fut examiné par la commission des finances du 9 au 24 mars, discuté en séance publique du 29 mars au 17 avril et l'accord final n'intervint que le 21 avril ; mais, le plus souvent, soucieux d'éviter « la galère des douzièmes provisoires », selon l'expression de M. Clémenceau, le Sénat se borne à protester platoniquement contre la violence morale qui lui est faite et réduit son rôle à celui d'une chambre d'enregistrement ; faute de temps, aucun examen sérieux, aucune discussion approfondie ne

1. *Débats Parl.*, Sénat, *J. O.* du 22 avril 1905, p. 920. — Le 29 décembre 1916, M. Tournon s'est plaint amèrement que le Sénat soit appelé à cette date à voter « sans délai, c'est-à-dire sans avoir la possibilité d'exercer son droit et de remplir son devoir de contrôle, un cahier dit de douzièmes provisoires comportant 666 millions d'impôts nouveaux ». « Procéder ainsi, a-t-il dit, c'est vraiment faire trop bon marché des droits et de la dignité du Sénat ».

lui sont possibles, voilà la conséquence du privilège établi par la Constitution au profit de la Chambre des Députés et l'on ne peut s'empêcher de sourire à la lecture de cette réflexion paradoxale d'un député, M. Lamendin : « Il y a longtemps que le Sénat a diminué les droits de la Chambre. Il attend la dernière minute pour voter le budget !!! » (1).

Ce droit de priorité, se justifie-t-il au moins, est-il fondé en raison ? On a allégué, pour le légitimer, la possibilité d'une coalition entre le Sénat et le Pouvoir Exécutif ; la dissolution pouvant à tout moment mettre fin à l'existence de la Chambre populaire, on risquerait, si la Chambre haute était investie du droit de priorité, de voir celle-ci devenir Chambre unique et autoriser les dépenses ; le Pouvoir Exécutif aurait ainsi la faculté de gouverner avec une seule Chambre, tout en conservant le régime parlementaire. Il suffit de faire remarquer que ce n'est pas la peur de violer un principe constitutionnel qui peut à elle seule arrêter les préméditeurs d'un coup d'état, quelques textes de lois ne constituent qu'une barrière bien fragile et la prescription de l'article 8 § 2 ne saurait empêcher un gouvernement parvenu au pouvoir par la violence de se contenter du seul vote du Sénat pour une ouverture de crédits.

On a prétendu d'autre part que le pouvoir de consentir les subsides ne saurait appartenir qu'à la Chambre populaire, « la Chambre des contribuables », disait Gambetta ; cette théorie ne peut se concevoir et s'accepter qu'à l'égard d'une Chambre haute de composition aristocratique ou héréditaire, telles la Chambre des Lords ou les Chambres des Pairs de 1814 ou de 1830, il est exact de dire alors que les membres d'une telle Assemblée ne sont pas véritable-

1. Chambre, 2^e séance du 7 avril 1910, *J. O.* du 8, p. 1937.

ment les représentants des contribuables ; mais, là où les deux Assemblées sont également électives, il n'y a plus aucune raison pour établir entre elles aucune différence relativement au vote des lois de finances, pas plus que pour l'exercice du pouvoir législatif ordinaire.

Mais, diront encore certains, voyez ce qui se passe aux Etats-Unis, où la Constitution a établi, comme chez nous, un Sénat, une Chambre et un président de la République : le Sénat américain est, ainsi que le Sénat français, une Assemblée élue et, cependant, il est privé du droit de priorité en matière de lois de finances, l'article 7 de la Constitution fédérale du 17 septembre 1787 stipule que : « Tout bill, concernant la levée d'un impôt, devra prendre naissance à la Chambre des Représentants » et la pratique parlementaire américaine fait que les bills de dépenses sont, comme les bills *for raising revenue*, soumis, en premier lieu, à la Chambre. Un tel raisonnement est fondé sur une observation superficielle, on ne saurait ainsi rapprocher un Etat unitaire d'un Etat fédéral ; dans les Etats fédéraux deux intérêts rivaux sont en présence, celui des Etats pris isolément et celui des Etats groupés ensemble dans un but de vie commune, chacun de ces intérêts se trouve défendu par une Assemblée : la Chambre basse, élue par la population tout entière, représente les tendances centralistes et la Chambre haute a pour mission principale de défendre l'autonomie des petits Etats. Pour qu'au sein de cette Assemblée, les Etats, grands ou petits, aient une même influence, il faut que chacun d'eux, quelles que soient son étendue, sa population, aient un même nombre de délégués, c'est ce qui existe ; mais, cette combinaison offre le danger d'arriver à sacrifier les intérêts des grands Etats, les petits Etats risquant de devenir prépondérants au Sénat et de s'exoné-

rer des charges publiques pour les faire retomber sur les Etats riches ; afin d'éviter cet écueil, on reconnaît à la seconde Chambre un droit de priorité en matière financière. Le droit de priorité de la Chambre des Représentants se justifie donc par le souci de favoriser le pouvoir central, plutôt que, comme le croit Story, parce que « l'on peut présumer qu'elle a de plus larges moyens d'information locale et qu'elle représente plus directement les opinions, les sentiments et les vues du peuple » ; si cette dernière raison était juste, elle vaudrait, en effet, pour les divers Etats confédérés, comme pour l'ensemble de la Confédération ; or, sur les quarante-neuf Etats de l'Union (1), vingt et un ont repoussé le droit de priorité pour la Chambre basse.

Toutes les théories tendant à donner, dans un Etat démocratique et unitaire comme la France, une base rationnelle au droit de priorité, sont donc incomplètes et à repousser ; nous nous rallions, quant à nous, à l'opinion de M. Esmein : ce sont, d'une part, le souci d'établir un ordre fixe et régulier pour la plus importante des lois de finances, la loi du budget, et, d'autre part, l'exemple des institutions anglaises, qui ont guidé les législateurs de 1875 et la seconde cause a été, à notre avis, la plus agissante, l'ancien privilège de la Chambre des Communes est passé chez nous beaucoup plus par mimétisme que par raison.

Nous avons dit précédemment que l'article 8 § 2 tirait son origine de la pratique parlementaire anglaise ; déjà, sous Richard II, l'Assemblée élective déclarait que « tous grants doivent être faits par les Communes, avec l'assenti-

1. L'Union comprend quarante-cinq Etats proprement dits, plus un district fédéral (Columbia) et cinq territoires dont deux ne sont pas organisés (Alaska et Territoire indien).

ment des Lords » ; en 1593, la Chambre haute, ayant envoyé un message à l'autre Assemblée pour lui demander une conférence au sujet de secours d'argent réclamés par la reine, reçut la réponse que « l'usage et le privilège des Communes avaient toujours été que l'offre des subsides partît d'abord d'elles et fût ensuite transmise à la Chambre des Pairs ». « C'est, dit Blackstone, un ancien privilège, un droit incontestable de la Chambre des Communes que toute concession de subsides ou secours parlementaires doit prendre son origine dans cette Chambre et être premièrement accordée par elle, quoique, dans aucun cas, ces concessions ne puissent avoir d'effet que lorsqu'elles sont approuvées par les deux branches de la législature » (1). Aujourd'hui le principe du droit de priorité des Communes n'est plus contesté par personne en Angleterre ; mais, pour bien se rendre compte de la portée exacte du privilège ainsi dévolu à la Chambre des Communes, il est nécessaire de connaître le mécanisme financier de l'Angleterre, surtout de ne pas perdre de vue cette idée essentielle que le droit d'amendement des Communes est lui-même fort restreint au profit du Cabinet ; toute l'initiative financière revient au Gouvernement et spécialement au Chancelier de l'Echiquier, chargé de faire, chaque année, devant la Chambre des Communes l'exposé oral, le *budget statement* qui remplace le document écrit contenant l'état des recettes et des dépenses publiques, inconnu en Angleterre ; c'est le Chancelier qui demande les subsides, et les Communes ne votent aucun crédit s'il n'a été sollicité par le Gouvernement, elles ne peuvent créer ni augmenter aucune taxe ; les Anglais ont jugé que nul n'était mieux placé que le

1. *Commentaires des lois anglaises*, tome I, livre I, chapitre II.

Pouvoir Exécutif pour connaître les sommes d'argent nécessaires au fonctionnement des services publics, et la Chambre des Communes, elle-même, n'a pas hésité à abandonner au profit du Gouvernement toute initiative en matière de finances par l'adoption, le 20 mars 1866, d'un ordre du jour stipulant qu'elle n'admettrait désormais « aucune proposition tendant à l'obtention d'un crédit quelconque pour les services publics, et qu'elle ne donnerait suite à aucune motion impliquant une dépense à répartir sur les revenus de l'Etat, soit sur les fonds constitués en dotation, soit sur les fonds préparés par le Parlement, en dehors des demandes formulées par la Couronne » ; et Erskine May (1) rapporte que, la Chambre s'étant formée en comité pour discuter un message royal tendant à l'allocation d'une pension viagère à sir Henry Havelock, un député demanda la réversibilité de cette pension sur le fils du titulaire, le Président du Comité déclara qu'il ne pouvait admettre la discussion de cet amendement sans l'agrément de la Couronne.

De même, le 27 mars 1886, lors de l'étude des mesures à prendre pour fortifier l'organisation des milices, un membre des Communes ayant proposé une motion ne comportant, pourtant, aucun crédit et se bornant à affirmer la nécessité et l'urgence d'une augmentation de crédit dont le Gouvernement restait juge, qu'il aurait proposée, pour l'entretien des volontaires, afin d'obtenir de cette institution tous les services qu'elle pouvait rendre, le premier ministre, M. Gladstone, répondit ainsi : « Le rôle constitutionnel de la Chambre n'est pas d'augmenter les dépenses, mais, au contraire, de les réduire. C'est au Pouvoir Exécutif qu'il appartient d'examiner et de déterminer les propo-

1. *Parliamentary practice.*

sitions qui doivent être faites au Parlement pour les dépenses militaires comme pour toutes les autres dépenses » (1).

Il n'est donc pas à craindre que la Chambre des Communes, par un usage abusif de son droit de priorité, n'augmente, en les amendant, les propositions faites par la Couronne.

Notons, pour terminer ce chapitre, que le droit de priorité se trouve consacré par l'article 27 de la Constitution belge, ainsi conçu : « L'initiative appartient à chacune des trois branches du Pouvoir Législatif. *Néanmoins, toute loi relative aux recettes et aux dépenses de l'Etat ou au contingent de l'Armée doit être d'abord votée par la Chambre des Représentants* » ; en 1892, lors de la révision constitutionnelle, le Sénat avait proposé la suppression du § 2 de cet article, mais la prise en considération ne fut pas votée à la Chambre, qui, non seulement vote, mais discute la première les lois dont il s'agit.

Une disposition analogue se rencontre encore dans les textes constitutionnels des Pays-Bas et de la Norvège ; seules, mettent sur un pied d'égalité les deux Chambres, pour la discussion des lois de finances, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Suisse ; dans ce dernier pays, afin de ne donner l'omnipotence à aucune des deux Assemblées, les budgets sont présentés, à tour de rôle, devant le Conseil National et devant le Conseil des Etats.

1. Rapporté par M. Jules Roche, dans la séance du 16 mars 1900. *J. O.* du 17, *Débats Parl.*, p. 907.

CHAPITRE III

LE DROIT D'AMENDEMENT

A l'étranger. — Sous les Chartes. — La pratique parlementaire depuis 1876.

Si le droit de priorité n'est pas contesté à la Chambre des Députés, pour la discussion des lois de finances, la polémique renaît très ardente en ce qui concerne le droit d'amendement du Sénat; non contents de jouir du privilège de priorité et de l'exercer jusqu'à l'abus, les Députés voudraient étendre davantage leurs pouvoirs et soustraire au Sénat la latitude de modifier les dispositions financières par eux adoptées, prétendant être ainsi dans l'esprit de la loi constitutionnelle; les Sénateurs soutiennent, au contraire, que l'article 8 n'a en vue qu'une question de procédure, ne fait que tracer une méthode de travail, sans apporter aucune entrave à l'exercice de leur droit de contrôle.

SECTION I

A l'Etranger

Les partisans de l'omnipotence de la Chambre en matière financière invoquent spécialement la tradition

anglaise ; la Chambre des Communes, en effet, après avoir revendiqué pour elle le droit exclusif d'imposer des taxes, s'est efforcée de faire prévaloir, comme conséquence, qu'aucune modification ne saurait y être apportée par les Lords.

En 1671, les Lords s'étant avisés de réduire le montant de l'impôt sur le sucre, la Chambre des Communes revendiqua « le privilège incontestable et exclusif pour elle de fixer, limiter et ordonner dans chaque bill le taux, l'objet, les conditions, les limitations et qualifications des subsides octroyés, lesquels ne doivent être ni changés, ni modifiés par la Chambre des Lords » (1). De même, en 1678, les Lords, saisis d'une pétition des marchands jugeant trop onéreux les droits de tonnage et de poundages établis par la Chambre des Communes, ayant amendé la loi pour donner satisfaction aux marchands, la Chambre basse protesta, maintint les taxes, en déclarant à nouveau que la haute Assemblée n'avait pas le droit d'amender les money-bills, mais seulement la faculté de les accepter purement et simplement ou de les rejeter intégralement.

La Chambre des Communes est arrivée à ses fins et a maintenu le principe en refusant d'examiner les bills dans lesquels les Lords avaient ajouté ou amendé des dispositions de finances ; les lois de finances constatent cependant la collaboration des Lords, leur préambule porte qu'elles ont été adoptées « avec l'avis des Lords spirituels et temporels », mais cette collaboration est de pure forme, les Lords se bornent à enregistrer le vote des Communes, sans discuter, même sommairement, les *estimates* adoptés par les Communes, et le consentement des Lords est tellement

1. Erskine May, *op. cit.*, p. 594 et 595.
Dupond

certain qu'en pratique les décisions augmentant ou réduisant des impôts produisent leur effet, sauf clause contraire, le lendemain du jour où la Chambre des Communes lès a adoptées en Comité des Voies et Moyens; suivant l'expression de Lord Disraëli, les Lords, « sans reconnaître la légalité du principe, ont respecté la règle » posée par les Communes.

Traitant la question des Pouvoirs de la Chambre des Lords, M. Jèze a pu écrire : « Un fait bien connu de l'histoire constitutionnelle anglaise est l'importance décroissante de la Chambre haute. En matière financière, le rôle de la Chambre des Lords est aujourd'hui réduit à très peu de chose. A vrai dire, la haute Assemblée, en ce qui concerne les Finance-Bills, se borne le plus souvent à enregistrer les décisions de la Chambre des Communes. Il est naturel, dès lors, que la discussion des Finance-Bills y soit très courte. Toutefois, la Chambre des Lords sauve les apparences en procédant à un semblant de discussion et en suivant, pour le vote des Finance-Bills, la procédure des lectures successives à des jours différents. En 1904, ces fictions n'ont pas même été observées. Le 29 juillet 1904, pressé par le temps, le Gouvernement, par l'organe de Lord Lansdowne, a demandé à la Chambre haute de suspendre les standing orders, de manière à faire passer le bill par toutes les étapes de la procédure dans la même séance. Cette proposition souleva les protestations du leader libéral, Lord Spencer, qui a dénoncé le procédé comme un « grand scandale ». Lord Lansdowne, tout en reconnaissant les inconvénients de sa proposition, a invoqué comme excuse la nécessité et a rejeté la responsabilité du retard sur l'attitude de l'opposition dans l'autre Chambre. La motion du Gouvernement a été ensuite adoptée par 31 voix

contre 11. Il y a là un précédent qui n'est pas de nature à relever les pouvoirs financiers des Lords » (1).

« La Chambre des Lords, a dit M. Sidney Low (2), depuis la bataille sur la grande loi de réforme (il s'agit de la réforme électorale supprimant les bourgs pourris et accordant des députés aux nouveaux centres industriels), est hantée par le soupçon que son existence n'est que tolérée ». De fait, elle donna une preuve de sa timidité, en 1860, en n'osant pas, bien que le droit lui en fût reconnu, rejeter en bloc le budget; voici dans quelle circonstance: le Gouvernement anglais avait décidé d'abolir les droits d'entrée sur le papier des journaux à bas prix, la diminution des recettes avait été prévue dans le budget, mais, suivant l'usage en vigueur qui voulait que les impôts permanents et en particulier ceux qui étaient établis dans un but économique, plutôt qu'en vue de ressources budgétaires, figurassent dans des lois particulières, l'abolition des droits faisait l'objet d'un bill spécial. Les Lords votèrent la loi de l'ensemble du budget, mais rejetèrent ce bill; lors de la session suivante, Gladstone fit voter ce projet de réforme par les Communes, dans la loi générale des finances portant fixation des voies et moyens pour l'année; les Lords reculèrent devant les conséquences d'un rejet en bloc du projet de budget, et, n'osant pas le modifier, acceptèrent le bill de réforme (3).

La Chambre des Lords repoussa cependant le budget de 1909-1910, qui nécessitait, pour son équilibre, environ

1. *Revue du Droit Public*, septembre 1905.

2. *The Governance of England*.

3. Il ne faudrait cependant pas conclure que les Communes peuvent faire passer n'importe quelle mesure législative grâce au procédé du « rattachement »; les Lords ont adopté un standing order interdisant cette mesure qui n'a pas été tentée depuis déjà longtemps.

300 millions d'impôts nouveaux ou d'augmentation d'impôts déjà existants et une réduction du crédit affecté à l'amortissement de la dette (1); mais les Lords, ne se sentant pas soutenus par la Nation, ne renouvelèrent pas ce geste une deuxième fois et adoptèrent le budget, le 29 avril 1910.

L'année suivante le coup suprême fut porté à la Chambre des Lords par l'adoption du Parliament Act.

D'après celui-ci, la Chambre des Communes peut demander au roi de promulguer un finance bill qu'elle a voté et qui n'a pas été approuvé par la Chambre des Lords dans le délai d'un mois.

De plus, la question délicate de savoir si tel bill est ou non un bill financier est tranchée par le Speaker des Communes qui, avant sa déclaration, doit seulement prendre, *si possible*, conseil de deux députés (2).

La Chambre haute, dont l'amoindrissement du rôle en ce qui concerne les finances sembla le *delenda Carthago* du Gouvernement, ne peut donc plus d'aucune façon obliger le Cabinet à en appeler au Jugement du pays dans les questions de finances; la seule différence avec les autres bills approuvés par les Lords réside dans la formule de promulgation (3).

1. Par ce dernier point M. Lloyd George rompait avec la tradition financière anglaise, la cause de cette révolution était l'introduction, en Angleterre, de la politique sociale interventionniste.

2. Les Lords proposèrent vainement que l'appel, sur ce point, fut dévolu au Souverain ou à un Joint Committee comprenant sept membres de chaque Chambre.

3. Elle porte pour les bills de finances non adoptés par les Lords : « Il est ordonné par Sa très Excellente Majesté le Roi, sur et avec l'avis des Communes, assemblées dans le présent Parlement,

La haute Assemblée anglaise s'est donc résignée à n'être qu'une Chambre d'Enregistrement, mais, n'oublions pas ce que nous avons déjà dit (1) sur le peu d'initiative qu'a, elle-même, la Chambre des Communes en matière financière et le rôle de première importance dévolu au Chancelier de l'Echiquier; d'autre part, les prérogatives financières des Communes perdent beaucoup de leur importance par suite de l'existence d'un *Fonds consolidé*, c'est-à-dire de recettes et de dépenses permanentes qui n'ont pas à être remises chaque année en question devant le Parlement; en Angleterre, en effet, depuis 1787, époque où William Pitt créa un fonds consolidé, une distinction capitale s'est établie entre deux catégories de dépenses : 1^o les dépenses permanentes, autorisées une fois pour toutes par le Parlement (*Charges on the Consolidated Fund*); 2^o les dépenses annuelles inscrites dans les *estimates* et votées tous les ans par les Chambres, auxquelles correspondent des sources permanentes et des sources temporaires de recettes. Les dépenses payées sur le fonds consolidé comprennent : les intérêts de la dette, la liste civile, les émoluments des magistrats des Cours et Tribunaux et des membres du Corps diplomatique, les pensions conférées à titre national et les traitements de certains fonctionnaires; les impôts du fonds consolidé sont : l'impôt foncier, le timbre, les impôts sur le tabac, le vin et les spiritueux, les taxes de la drèche.

Seules sont portées annuellement devant le Parlement les dépenses n'ayant pas un caractère de nécessité absolue ou dont la quotité est susceptible de varier d'une année à l'autre, telles que celles occasionnées par les services de

conformément aux dispositions du Parliament Act de 1911, et en vertu du dit Act, ce qui-suit... » Section IV du Parliament Act.

1. P. 29.

la Marine et de l'Armée (1) et les crédits affectés aux travaux publics, aux services consulaires et des colonies.

De cette façon, les quatre-vingtièmes environ du revenu total des impôts et un tiers du budget global des dépenses sont soustraits au vote annuel des Chambres ; la Chambre des Communes, qui, nous l'avons vu, ne saurait augmenter le budget des dépenses, ne peut pas non plus entraver la marche d'un service public important par le rejet des subsides nécessaires à son fonctionnement et ainsi le refus de reconnaître à la Chambre des Lords le droit d'amender le budget ne cause à celle-ci qu'un préjudice en quelque sorte moral.

La Constitution américaine du 17 septembre 1787 donne formellement au Sénat le droit d'amendement : « Tout bill, prescrit-elle, concernant la levée des revenus doit prendre naissance dans la Chambre des Représentants, mais le Sénat peut y proposer ou y voter des amendements comme aux autres bills » (2) et M. Boutmy (3) fait même ressortir en ces termes comment l'usage de ce droit d'amendement permet au Sénat américain d'empêcher la Chambre des Représentants d'exercer la plénitude de ses droits : « Quand un bill de finances, modifié par le Sénat, revient à la Chambre, c'est ordinairement à une époque avancée de la session. Or, il est de règle que la Chambre ne prenne pas connaissance des amendements du Sénat, elle refuse d'y adhérer sans les entendre. Le Sénat les maintient et l'on renvoie le bill d'un commun accord à une conférence mixte, composée de trois Représentants et de trois sénateurs. Cette Commission examine, discute, élabore une

1. Depuis la révolte de 1688 et l'adoption du *muting bill*.

2. Art. 1^{er}, Section VIII, clause 1.

3. *Etudes de Droit Constitutionnel*.

transaction et la soumet, avec son rapport, aux deux branches du Congrès. Croit-on qu'à ce moment une discussion de détails s'engage à la Chambre ? Point du tout. Aux termes des règlements en vigueur dans les deux branches du Congrès, aucune motion tendant à amender les conclusions du rapport ne peut être reçue et mise aux voix par le Président. La Chambre, comme le Sénat, doit accepter ou rejeter le tout, tel qu'il est sorti de la délibération de la conférence. Si, par exception, la Chambre le rejette, une nouvelle conférence se réunit, c'est un nouveau rapport, et, cette fois, il est bien difficile que la Chambre, poussée par le temps, ne cède pas, surtout dans les années où son existence prend fin le 4 mars ». Aussi, conclut M. Boutmy, « Tandis que toutes les clauses qui ont pris naissance à la Chambre sont amplement, sérieusement, effacement discutées dans le Sénat, les amendements qui prennent naissance dans le Sénat ne sont presque jamais discutés dans la Chambre ; cette Assemblée ne les connaît pour ainsi dire pas. Elle ne connaît que les conclusions d'une commission mixte où elle n'est représentée que par trois de ses membres et qui a délibéré hors de sa présence ; elle se prononce en bloc sur ces conclusions, et non pas en particulier sur chaque amendement. Il suffit que les trois sénateurs, membres de la Commission, montrent un peu de ténacité pour que la majorité des modifications recommandées par le Sénat soit conservée dans le texte, dit de conciliation, que les Représentants seront, faute de temps, amenés à ratifier ». Ainsi, les Sénateurs des Etats-Unis, non seulement exercent en toute liberté leur droit d'amendement, à l'égard des lois de finances comme des lois ordinaires, mais encore l'usage de ce droit leur a

permis, en fait, d'empiéter sur les pouvoirs de la Chambre des Représentants.

La Constitution belge a également conféré au Sénat le droit d'amendement pour les lois de finances, par l'article 42 qui, sans faire aucune exception, prescrit que : « Les Chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. »

Parmi les pays qui ont formellement retiré à leur Chambre haute, par un texte constitutionnel, le droit d'amendement d'une façon générale ou spécialement pour les lois de finances, citons la Hollande, la Prusse et le Wurtemberg.

SECTION II

Les Chartres de 1814 et de 1830

Quel rôle était dévolu, en matière financière, à notre Chambre des Pairs, par les Chartres de 1814 et de 1830 ?

La haute Assemblée avait incontestablement le droit de rejeter en bloc la loi du budget et elle sembla vouloir recourir à ce moyen extrême, lors de la discussion du budget de 1817, en ce qui concernait les articles 143 à 145 affectant des bois de l'Etat à une Caisse d'Amortissement ; un grand nombre de Pairs, se refusant à sanctionner ces dispositions, déclarèrent que, si le budget n'était pas amendé, force leur serait de le rejeter dans son ensemble. Cette thèse fut combattue par l'abbé de Montesquiou, mais ce fut le Gouvernement, lui-même, en la personne du Garde des Sceaux, qui reconnut aux Pairs le droit de rejet. « Le Garde des Sceaux, rapporte le *Moniteur Universel*, ne partage pas l'opinion émise hier par un

honorable membre sur l'impossibilité absolue de rejeter un budget (1) ; mais les Pairs finirent par adopter les articles proposés. En 1819, la Chambre des Pairs exerça son droit de rejet en refusant son adhésion au projet de loi fixant au 1^{er} juillet l'ouverture de l'année financière.

Mais, la Chambre des Pairs pouvait-elle modifier les propositions financières de l'autre Assemblée ?

La Charte de 1814 spécifiait, nous l'avons vu, dans ses articles 17 et 47 que les lois d'impôt ne pouvaient être soumises au vote des Pairs qu'après avoir été *admisses* par la Chambre des Députés, mais n'y avait-il pas là que l'énoncé du seul droit de priorité ? Il est permis de répondre affirmativement si on rapproche de ce texte les articles 24 et 48, édictant, le premier, que « La Chambre des Pairs est une *portion essentielle de la puissance législative* », l'autre, qu' « Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été *consenti par les deux Chambres* et sanctionné par le Roi ».

D'ailleurs, dès 1814, la Chambre des Pairs affirma son droit d'amendement, en rejetant l'article 2 d'une loi relative à l'importation des fers étrangers, frappant rétroactivement des droits proposés les fers et aciers déjà arrivés en France et mis en entrepôt en vertu d'une Ordonnance royale du 12 août 1814 (2).

Lors de la discussion du budget de 1818, le vicomte de Châteaubriand fit remarquer, le 14 mai, à la Chambre des Pairs que la discussion était superflue, tout amendement étant impossible, car, disait-il, la Chambre des Députés ne serait plus en nombre pour délibérer. « Ce n'est pas, répondit le Ministre des Finances, à la Chambre des Pairs de s'inquiéter du nombre des Députés présents. *Si des*

1. Séance du 24 mars 1817, *Moniteur* du 2 avril.

2. *Moniteur Universel* du 15 novembre 1814.

amendements étaient votés, le Gouvernement ferait le nécessaire pour donner à sa délibération les suites dont elle serait susceptible ». N'était-ce pas là reconnaître aux Pairs le droit d'amender le budget ? D'ailleurs l'Ordonnance du 1^{er} septembre 1827 dédoublant la loi du budget n'avait-elle pas pour but de rendre plus efficace l'exercice du droit de révision de la Pairie et ne prouvait-elle pas que, pour les hommes d'Etat de la Restauration, le principe de l'égalité entre les deux Chambres ne faisait aucun doute ?

En 1829, l'occasion de modifier une loi de finances fut fournie aux Pairs par la célèbre affaire de Peyronnet qui souleva de retentissants débats : M. de Peyronnet, étant Garde des Sceaux, avait fait effectuer des réparations à la salle à manger du ministère de la Justice. Les dépenses avaient été engagées sans crédit accordé préalablement par le Parlement et, pour les solder, le Comte de Portalis, successeur de M. de Peyronnet, présenta une demande de crédit extraordinaire ainsi conçue : Article unique : « Il sera accordé au Ministère de la Justice, sur le fonds du budget de l'exercice 1828, au-delà du crédit fixé par la loi du 24 juin 1827, pour les dépenses ordinaires de ce département, un crédit extraordinaire de 244.865 francs, pour solder les dépenses auxquelles ont donné lieu, en 1827 :

1^o L'indemnité et les frais résultant d'une transaction après jugement, sur procès intenté à l'occasion de la bâtisse de l'hôtel occupé par les bureaux du Ministère de la Justice, rue Neuve du Luxembourg, ci, 65.000 francs.

2^o Les frais de constructions, réparations et de fournitures faites à l'hôtel de la Chancellerie, situé place Vendôme, ci, 179.865 francs.

La Commission de la Chambre des Députés fut d'avis de ratifier le premier crédit de 65.000 francs, mais de mettre

le second à la charge de l'ancien ministre et elle proposa un second article ainsi conçu : Article 2 : « Il est accordé au Ministère de la Justice, sur le fonds du budget de l'exercice 1828, au-delà du crédit fixé par la loi du 24 juin 1827, pour les dépenses ordinaires de ce département, un crédit extraordinaire de 179.865 francs, pour solder les dépenses extraordinaires auxquelles ont donné lieu les frais de constructions, réparations et fournitures faites à l'hôtel de la Chancellerie, situé place Vendôme. Ce crédit est accordé, sauf liquidation, et à charge pour le Ministre des Finances d'exercer telle action en indemnité qu'il appartiendra contre le Ministre qui a ordonné la dépense sans crédit préalable (1) ». Votre commission croit, déclarait, au nom de celle-ci, M. Lepelletier d'Aulnay, à la Chambre des Députés, que vous ne pouvez pas refuser d'ouvrir un crédit pour l'acquittement des mémoires qui, après avoir été l'objet d'une liquidation, seront reconnus résulter de travaux prescrits par un ordonnateur de dépenses publiques ; mais qu'en accordant ce crédit, que commande impérieusement la confiance due au Gouvernement, il convient aussi de préserver la fortune de l'Etat des atteintes qu'un ordonnateur de dépenses publiques peut lui porter, en exerçant une action en indemnité contre l'ordonnateur qui a contrevenu à la règle qui lui est imposée. Tel est le but de l'amendement que votre commission a l'honneur de vous proposer ». Un député, M. Dupin, fit modifier l'article 2 de la commission par l'adjonction suivante : « à charge par le ministre d'exercer devant les Tribunaux une action en indemnité » (2) La Commission de la Chambre des Pairs, en présence du texte primitif proposé par le

1. Séance du 27 avril, *Moniteur Universel* du 28.

2. Séance du 5 mai, *Moniteur* du 6.

Gouvernement et de celui voté par les députés, en proposa un troisième ainsi rédigé : « Il est accordé au Ministère de la Justice, sur le fonds du budget de l'exercice 1828, au-delà du crédit fixé par la loi du 24 juin 1827, pour les dépenses ordinaires de ce département, un crédit extraordinaire de 179.865 francs, afin de solder, sauf liquidation, les entrepreneurs..., en réservant toutefois la responsabilité prévue par l'article 151 de la loi du 25 mars 1817 » (1). Cet amendement ne fut pas accepté et la Chambre des Pairs rétablit purement et simplement, par 110 voix contre 73, le texte proposé par le Gouvernement, exerçant ainsi son droit de rétablir des crédits, puisqu'elle mettait à la charge du Trésor les dépenses ordonnancées par M. de Peyronnet. La Chambre, il est vrai, rejeta le crédit, mais ne porta pas la question sur le terrain constitutionnel. Quant aux créanciers, ils furent, croit-on, désintéressés à l'aide de sommes prélevées sur les fonds secrets (2).

La Charte de 1830 reconnaissait de même implicitement l'existence du droit d'amendement pour les Pairs, en matière de lois de finances, lorsqu'elle spécifiait dans son article 16 : « *Toute loi doit être votée et discutée librement* par la majorité de chacune des deux chambres ». Mais, en dehors du rejet de l'article 7 de la loi du budget de 1831 et de la suppression, en 1832, d'un article de la même loi relatif aux conditions des marchés, achats, ventes et constructions effectués pour le compte de l'Etat, la Chambre des Pairs n'amenda que des lois de finances autres que la loi budgétaire, tels : la loi des Comptes de l'exercice 1829 (3) et un projet de loi concernant l'amortissement des

1. *Moniteur Universel* du 18 juin.

2. Pierre, *op. cit.* Schwartz, *op. cit.*, p. 88.

3. *Moniteur Universel* du 10 janvier 1832.

rentes, définitivement adoptée et promulguée le 14 juin 1833. C'est que, de même que sous la Restauration, le budget était soumis aux Pairs à une date trop avancée pour qu'ils pussent utilement y proposer des modifications ; mais le vote du budget par la Chambre haute n'était pas pour cela considéré comme une simple formalité d'enregistrement, et le langage que tenait le baron Louis, lors du second retour devant la Chambre des Pairs du projet de budget de 1832, est sur ce point significatif : « Nous appelons, Messieurs, disait-il, votre *examen* sur ces différentes modifications » (1).

De même, lors du vote du budget de 1834, la Chambre des députés ayant voté un amendement de M. Eschassériaux dont le but était la suppression des crédits nécessaires aux diocèses qui viendraient à vaquer jusqu'à la conclusion des négociations engagées avec la Cour de Rome, en vue de la réduction des sièges, le Gouvernement qui désirait voir le budget voté aussi rapidement que possible demanda à la Chambre des Pairs de ne pas modifier le projet des Députés : « *Aucune prérogative ne sera compromise* ; aussi le Gouvernement vous propose-t-il d'admettre provisoirement l'article dont il s'agit, *sous les réserves constitutionnelles et politiques que je viens d'énoncer* », dit M. Humann, ministre des Finances (2). Une telle requête de la part du Gouvernement n'était-elle pas la reconnaissance formelle à la Chambre des Pairs du droit d'amendement ?

Vers 1835, certains articles de presse ayant tendu à assimiler la Chambre des Pairs à la haute Assemblée anglaise, M. Gautier, rapporteur de la Commission des Finances,

1. *Moniteur Universel* du 11 avril 1832.

2. *Moniteur Universel* du 19 juin 1833.

revendiqua hautement, dans la séance du 30 juin 1836 (1) les droits des Pairs, qu'on voulait réduire « au rôle stérile d'une cour d'enregistrement, dont le mandat réel se borne à l'accomplissement d'une formalité vaine et mensongère ». « Votre commission, dit-il, nous a chargé de soutenir que, pour les lois de finances comme pour toutes les autres lois, la Chambre des Pairs a pleinement le droit d'y apporter toutes les modifications qu'elle peut juger nécessaires aussi bien que de les rejeter. Elle considère comme un préjugé nuisible et qu'il importe de détruire, l'opinion où l'on paraît être et dont l'on paraît vouloir faire un principe, que la Chambre des Pairs n'a pas le droit d'amender le budget. On lit, il est vrai, dans la Charte que toute loi d'impôt doit être votée d'abord par la Chambre des Députés, mais on y lit aussi que les lois doivent être discutées et votées librement par la majorité des deux Chambres. Ces deux dispositions, également claires et impératives, sont parfaitement conciliables entre elles et ne peuvent ni s'exclure ni se limiter mutuellement... » La Chambre des Députés a le droit de priorité quant au vote des lois d'impôt, mais « il n'en saurait résulter que la Chambre des Pairs soit dépouillée, relativement à ces lois, d'un des attributs les plus essentiels de la puissance législative : le droit de modifier la proposition de loi qui lui est faite, après qu'elle a été approuvée par la Chambre des Députés. S'il en était ainsi, la Chambre des Pairs ne serait pas libre et la Charte se serait mise en contradiction avec elle-même, lorsqu'elle dit que les lois doivent être votées et discutées librement par la majorité des deux Chambres ». Et, visant la pratique établie par la Chambre des Députés

1. *Moniteur Universel* du 2 juillet.

d'insérer dans les lois relatives à l'impôt des dispositions étrangères, M. Gautier ajoutait : « Si l'on persistait à soutenir, malgré les preuves que nous croyons avoir données de l'inconstitutionnalité ainsi que de l'inutilité de cette règle, que la Chambre des Pairs ne doit pas pouvoir amender les lois de finances, il faudrait, tout au moins, que la Chambre des Députés se fît aussi une loi de s'interdire tout amendement étranger à ces lois ». Cette manière de voir fut partagée par le Comte d'Argout, Ministre des Finances. « Oui, dit-il, la Chambre des Pairs a le droit d'amender le budget. Sans doute, depuis que la Chambre des Pairs existe, elle n'a jamais rejeté le budget ni fait d'amendement au budget. C'est qu'elle n'a jamais trouvé les circonstances assez graves pour que les amendements introduits par la Chambre des Députés fussent de nature à la déterminer à user de son droit. C'est dans sa sagesse, dans sa prudence, qu'elle a procédé ainsi, et il n'a été fait aucune violence ni à son indépendance ni à sa dignité » (1).

Et, le 1^{er} août 1839, M. le marquis d'Audiffret disait en présentant le rapport sur le budget de 1840 : « Il est du devoir de la Chambre de réclamer toujours une participation plus réelle à la discussion du budget de l'Etat, de redemander, avec des instances plus vives, les moyens de concourir de toute sa prévoyance à l'accomplissement de cette grande œuvre des trois Pouvoirs, qui a la plus haute influence sur la fortune de la France ».

Ces quelques citations prouvent suffisamment que la Chambre des Pairs n'admit jamais le moindre doute sur son droit d'exercer la faculté d'amendement à l'égard du budget, comme des autres lois de finances, et que les

1. *Moniteur* du 5 juillet 1836.

hommes d'Etat, tant sous la Restauration que sous la Monarchie de Juillet, ne songèrent nullement à lui contester ce droit.

Les doctrines de l'enseignement officiel concordaient, d'ailleurs, avec cette conception du rôle de la Chambre haute ; M. Rossi, titulaire de la chaire de Droit constitutionnel à la Faculté de Droit de Paris, s'exprimait ainsi à son cours : « Le vote de l'impôt appartient à la Chambre des Pairs comme à la Chambre des Députés. La Chambre des Pairs n'a pas l'initiative à cet égard : l'impôt doit être voté d'abord à la Chambre des Députés mais, sauf cette restriction, le droit de la Chambre des Pairs doit être le même que celui de la Chambre des Députés. C'est là une différence avec le Parlement anglais, où aucun bill ne peut être amendé par la Chambre des Lords. Ce sont des faits qui n'ont rien d'étrange en Angleterre, tant que l'ensemble des institutions reste ce qu'il est. Chez nous, ces règles ne seraient pas applicables. Il y a des raisons pour justifier le refus d'initiative à la Chambre des Pairs, *il n'y en aurait aucune pour lui refuser le droit d'amendement* ».

La question du droit, pour le Sénat, d'amender les lois de finances se posa à nouveau, lors de la discussion au Sénat de la constitution promulguée le 24 mai 1870 ; le baron Brenier demanda qu'on spécifiât, pour le Sénat le pouvoir de proposer des amendements et de modifier les lois d'impôts ; de toutes parts on lui répondit : « C'est de droit, ce n'est pas contesté » et le Garde des Sceaux expliqua qu'il était tout à fait inutile de le dire, « puisque les droits du Sénat sont les mêmes que ceux du Corps Législatif, quant à l'examen et au vote de ces lois » (1). Le Sénat

1. Sirey, *Lois annotées*, 1870, p. 457, 11, 12, 13.

impérial n'eût, d'ailleurs, pas à user de son droit, un seul budget fut voté par lui, celui de 1871, à la discussion et l'adoption duquel il ne consacra qu'une seule séance (1).

Les législateurs de 1875 imitèrent ceux de 1870 dans leur manque de précision, en ne traitant pas la question du droit d'amendement du Sénat, depuis lors, la Constitution n'a point été retouchée sur ce point, mais une jurisprudence parlementaire s'est établie qui permet de suppléer à cette lacune et que nous allons maintenant étudier.

SECTION III

La pratique parlementaire depuis 1876

Examinons tout d'abord quelques hypothèses pour lesquelles l'accord s'est fait spontanément et qui ne donnent lieu à aucune difficulté :

Personne ne conteste aux membres de la haute Assemblée le pouvoir de rejeter en bloc le budget qui, comme toute loi, doit, pour avoir force législative, obtenir l'approbation des deux Chambres; le Sénat est libre soit de repousser définitivement une loi de finances dans son ensemble, soit d'en ajourner le vote.

Ce fut ce dernier parti que prit, en 1896, le Sénat pour obtenir la démission du Ministère Bourgeois qui ne se retirait pas, malgré plusieurs votes de défiance. Au sujet du vote de crédits urgents, relatifs à l'expédition de Madagascar, M. Demôle indiqua à ses collègues, dans la séance du 21 avril 1896 (2), la marche à suivre pour obtenir le

1. 23 juillet 1870.

2. *J. O., Débats Parl.* du 22, p. 382.

Dupond.

résultat cherché : « Trois fois, dit-il, le Sénat, à des majorités considérables, — dans des circonstances qui sont présentes à tous vos esprits, — a refusé sa confiance au Ministère. Cependant, en violation de la loi constitutionnelle, ce Ministère s'est maintenu au pouvoir. Aujourd'hui, il nous demande de voter des crédits pour l'expédition de Madagascar. Certes, il ne saurait entrer dans la pensée d'aucun de nous de marchander les crédits nécessaires aux soldats de la France, à ceux qui défendent dans nos possessions lointaines son honneur et son drapeau. Le Sénat salue en eux les plus chers enfants de la Patrie, et il n'est pas de sacrifices qu'il ne soit prêt à consentir pour leur épargner les souffrances ou les préserver d'un danger. Nous ne refusons donc pas les crédits, nous sommes prêts à les voter ; mais nous ne pouvons pas les accorder au Ministère actuel. Nous proposons au Sénat d'en ajourner le vote jusqu'à ce qu'il ait devant lui un ministère constitutionnel ayant la confiance des deux Chambres ». Le Sénat adopta alors une résolution en ces termes : « Nous proposons au Sénat d'en ajourner le vote (des crédits) jusqu'à ce qu'il ait devant lui un ministère constitutionnel ayant la confiance des deux Chambres » (1). Ce vote amena le 23 avril la démission du Cabinet. Remarquons, entre parenthèse, que nous touchons ici à une des questions les plus discutées du droit constitutionnel, celle de savoir si le Sénat peut renverser un ministère, contrairement à une théorie réservant ce pouvoir à la Chambre des Députés ; c'est là une controverse en dehors de notre sujet, aussi nous bornons-nous à constater que le Sénat a, sur ce point, affirmé son droit en renversant, le 15 mars 1890, le Cabinet Tirard et, le 18 mars

1. *J. O.* du 22 avril, p. 384.

1913, le Ministère Briand, sur la question de la Représentation Proportionnelle, par 161 voix contre 128.

Le Sénat, en présence d'une loi de finances, peut donc la rejeter tout entière, même s'il s'agit du budget, « Aucune discussion, sur ce point, n'est possible, dit, dans le Répertoire Administratif de Béquet (1), M. Victor Chauffour, en présence des textes constitutionnels, lesquels ne font aucune distinction ». Le même droit a été reconnu au Sénat belge, dans la séance du 19 décembre 1879, par M. Rollin-Jaquemyns, Ministre de l'Intérieur, qui lui déniait la faculté de majorer des dépenses votées par la Chambre des Représentants (2); mais, le refus de voter le budget est trop gros de conséquences pour être une arme efficace et, comme l'a dit également M. Victor Chauffour (3): « Le droit de rejeter le budget est presque un droit théorique, consacré et réservé comme l'arme la plus décisive contre les usurpations et les coups d'Etat, et dont l'exercice équivaldrait à une révolution ».

Si le droit de rejet est, pour le Sénat, à peu près illusoire, il a, par contre, à plusieurs reprises, exercé un autre pouvoir que la Chambre ne lui a jamais contesté sérieusement, celui de modifier les lois de finances autres que le budget. Ainsi, le 16 novembre 1891 (4), lors de la discussion à la Chambre des Députés d'une loi de douane, relative à l'importation des porcs américains, M. Peytral posa la question en ces termes: « Nous sommes appelés à nous prononcer sur une taxe de douane primitivement votée par la Chambre et relevée par le Sénat. En matière fiscale,

1. N° 453.

2. de Taillandier, *op. cit.*, p. 53.

3. Répertoire Béquet, Chambres Législatives, n° 454.

4. J. O., *Débats Parl.* du 17, Chambre, p. 2177.

lorsque la Chambre a pris une décision et fixé le quantum d'une taxe, le Sénat peut-il légalement et constitutionnellement élever cette taxe ? » et le Président répondit : « Voulez-vous me permettre de vous dire qu'en ce qui concerne la question constitutionnelle, les précédents de 1881 vous donnent tort. Le Sénat a déjà relevé les tarifs et la Chambre n'a pas insisté ».

Autre exemple que nous trouvons rappelé le 21 février 1901 (1), au cours d'une discussion sur la loi sur les boissons du 29 décembre 1900 ; un député, M. Ricard, faisait alors remarquer qu'antérieurement à cette loi, la Chambre avait supprimé absolument les droits de circulation, qu'il n'avaient été maintenus, avec réduction, il est vrai, que parce que le Sénat avait refusé de sanctionner le vote de la Chambre (2).

Le même droit d'amendement est encore reconnu au Sénat, à l'égard des dispositions législatives insérées dans la loi annuelle du budget et sans aucun rapport avec celle-ci. Ainsi, lors du vote de la loi de finances de 1882, le Sénat supprima l'article 36, conçu en ces termes : « Il ne sera plus pourvu aux vacances qui se produiront dans le chapitre de Saint-Denis. Le crédit qui y est affecté sera annulé au fur et à mesure des réductions » et M. Rouvier, rapporteur de la commission du budget reconnut que le Sénat avait agi dans la plénitude de son droit, vu qu'il s'agissait d'une disposition législative devant, comme telle,

1. *J. O., Débats Parl., Chambre*, 22, p. 465,

2. Estimant qu'il en résulterait d'abord une perte pour le Trésor et, en second lieu, une surveillance moins efficace de l'Administration de la Régie sur les boissons.

être insérée dans une loi spéciale (1) et la Chambre ratifia la suppression de cet article (2).

De même, l'article 7 de la loi de finances de 1901, relatif au régime des successions fut, sur la proposition de M. Garreau, modifié par le Sénat qui décida que les dettes prescrites ne figureraient pas dans la déduction du passif du *de cujus*, la Chambre adopta cet amendement.

En ce qui concerne le dispositif de la loi budgétaire proprement dite, la question est tout autre, la Chambre ne reconnaît plus alors au Sénat qu'un droit, celui de proposer une diminution de crédits, et encore cette faculté lui a-t-elle été déniée dans deux circonstances que nous allons résumer :

Le 11 avril 1895 (3), lors du retour du budget du Sénat, M. Jaurès critiqua en ces termes les réductions de crédits effectuées par les Sénateurs : « Vous aviez introduit quelques très modestes innovations : tout ce qui, dans les innovations votées par vous, avait un caractère de sollicitude démocratique, de sollicitude sociale, le Sénat l'a rayé... Vous aviez élevé dans des proportions très modestes, soit le traitement, soit le salaire, soit la retraite des plus pauvres des fonctionnaires. Vous aviez élevé la retraite si infime des cantonniers et créé des classes parmi le personnel des professeurs de collège, de façon à préparer peu à peu pour ces fonctionnaires modestes une situation sérieuse. Toutes ces propositions s'inspiraient d'un esprit démocratique. Eh bien ! le Sénat les a supprimées... Vous direz si vous voulez maintenir contre les prétentions grandissantes du

1. Rapport du 28 juillet 1881, *J. O.*, 29 juillet. *Documents Parlementaires*, p. 1520, n. 4052.

2. Séance du 28 juillet 1881, *J. O.*, *Débats Parl.* du 29, p. 1822.

3. *Débats Parl.* Chambre, *J. O.* du 12, p. 1316.

Sénat le droit budgétaire que tous les hommes de gouvernement sortis de vos rangs avaient reconnu à la Chambre. Vous direz, vous Messieurs, si vous voulez subordonner dans cette matière financière, qui est une matière vitale, le droit souverain de la Chambre aux empiètements du Sénat. Pour la première fois, vous consentiriez, aujourd'hui, l'abdication complète et vous seriez la seule Chambre en Europe acceptant à ce degré, vous, représentants du suffrage universel, la tutelle rétrograde des élus du suffrage restreint ». M. Cochery, rapporteur général, fit alors observer que les droits financiers de la Chambre n'étaient pas en péril et que si on refusait au Sénat le droit de réduire les dépenses, après lui avoir dénié toute initiative en matière d'élévation, l'intervention du Sénat ne serait plus qu'une simple formalité. « Vous voudriez, sans doute, dit-il, qu'il fût une simple assemblée d'enregistrement ? » et M. Jaurès de répondre : « C'est déjà trop ! ».

La seconde fois, ce fut M. Gautier de Clagny qui, le 30 mars 1903 (1), fit un grief au Sénat d'avoir « réduit de 20 millions en chiffres ronds les dépenses et de 40 millions les évaluations de recettes » et, après avoir énuméré toutes ces réductions ou suppressions, l'orateur concluait : « Je constate que cette année, pour la première fois peut-être, le Sénat, abusant de la condescendance dont la Chambre a fait preuve depuis quelque temps, a véritablement sabré notre budget. Ce n'est plus seulement une Chambre de contrôle examinant avec déférence les mesures votées par les représentants du suffrage universel, c'est aujourd'hui une Chambre de discipline, ayant la prétention de nous soumettre à ses volontés et de nous imposer ses lois ».

1. *J. O., Débats Parl.* du 35, p. 1439.

Un autre député, M. Sénac, revendiqua dans la même séance les droits de la Chambre, à propos de crédits supprimés par le Sénat : « La Chambre a, elle aussi, dit-il, ses prérogatives et ce sont ces prérogatives que je vous prie de défendre énergiquement. Nous ne pouvons pas revenir devant nos électeurs en leur disant : « Nous avons capitulé ».

Mais ce sont là des opinions isolées et qui ne trouvent pas d'écho et l'on peut poser comme principe le droit du Sénat de réduire des crédits.

Mais, s'agit-il d'augmentations, de créations de dépenses opérées par le Sénat, la discussion renaît alors des plus ardentes ; non contente de connaître, la première, des projets de lois budgétaires, la Chambre entend que les chiffres qu'elle adopte ne puissent être relevés par l'autre Assemblée, si ce n'est pour attirer l'attention de la Chambre des Députés et provoquer une nouvelle délibération ; en plus du *premier mot*, elle revendique le *dernier mot* et, en cas de conflit, le privilège de trancher le débat en *dernier ressort*. Le Sénat, lui, n'admet nullement ces prétentions de la Chambre ; s'il a cédé le plus souvent, c'est par esprit de conciliation et pour éviter le recours aux dixièmes provisoires, mais il n'entend nullement abdiquer ce qu'il considère comme son droit.

Nul exposé ne saurait mieux faire connaître les sentiments et les prétentions des deux Chambres que l'examen des divers budgets qui se sont succédé depuis la mise en vigueur de la Constitution, c'est cette étude que nous allons poursuivre et au cours de laquelle nous aurons l'occasion fréquente de voir en lutte la Chambre et le Sénat.

Quatre phases sont à distinguer : 1^o avant 1878 ; 2^o de 1878 à 1888 ; 3^o de 1888 à 1911 ; 4^o de 1911 à 1914, date à

laquelle s'arrêtera ce travail, aucun budget n'ayant été voté depuis lors, par suite de l'obligation où se trouve le Gouvernement français, vu l'état de guerre, d'avoir recours à des moyens de trésorerie extraordinaires.

PREMIÈRE PÉRIODE. — AVANT 1878. — Il semble qu'avant 1878 le libre droit d'amendement ait été reconnu aux Sénateurs.

BUDGET DE 1877. — Dès la discussion du budget de 1877, la question se posa de savoir quels étaient les droits du Sénat en matière budgétaire.

Le Sénat rétablit, en effet, après qu'ils eussent été supprimés par la Chambre, les crédits concernant certaines dépenses des Cours d'Appel, les frais de service des officiers généraux, les traitements des aumôniers de l'Armée et de la Marine, les sous-préfectures de Saint-Denis et de Sceaux ; M Pouyer-Quartier, rapporteur de la commission des finances, expliquait au Sénat, dans la séance du 19 décembre 1876, dans quel esprit étaient proposés ces relèvements de crédits : « Nous n'avons pas eu, disait-il, à propos du budget de l'exercice prochain, à soulever de discussions théoriques sur la nature et l'étendue de nos pouvoirs ; il nous a suffi d'être assurés que, dans les propositions que nous avons l'honneur de vous soumettre, nous n'excédons pas ces pouvoirs. Nous vous demandons de rétablir certains crédits demandés d'abord par le Gouvernement, réduits ou supprimés depuis par la Chambre des Députés, et de retrancher certaines dispositions législatives qui ne figuraient pas dans le projet ministériel. Ces propositions ont uniquement pour objet d'assurer le maintien de lois existantes ou la marche de services publics

régulièrement établis. Ainsi appliqué, notre droit est incontestable, et nous avons été unanimes à le reconnaître dans votre commission. Il est conforme à l'esprit de la Constitution, au texte même de la loi, à toutes les traditions parlementaires de notre pays. C'est en invoquant ces traditions que nos devanciers, même sous des régimes bien différents du nôtre, ont toujours maintenues, c'est surtout en nous appuyant sur les dispositions du nouveau pacte constitutionnel que nous avons discuté et arrêté le projet qui vous est soumis. Vous le discuterez dans le même esprit que nous, avec les mêmes intentions et le désir que vos délibérations soient terminées, s'il est possible, avant le moment de l'ouverture de l'exercice prochain. La Chambre des Députés a fait un libre usage de ses droits, vous userez librement des vôtres. C'est cette égale liberté qui a fait l'harmonie des pouvoirs et qui, sagement et sincèrement pratiquée, produira leur accord.

Il peut y avoir entre les deux Assemblées, sur certains points, des dissentiments d'opinions, conduisant à des résolutions différentes ; mais il n'y a pas de volontés contraires : ces dissentiments devant être facilement réglés, puisque nous avons les uns et les autres, pour les résoudre, le souci de nos devoirs mutuels, le respect de la loi commune et l'amour de notre pays » (1).

Le budget fut renvoyé à la Chambre avec 822.822 francs d'augmentation de crédits, ce fut l'occasion à la Chambre d'une séance mémorable, le 28 décembre 1876. Le président de la commission du budget, Gambetta, défendit avec ardeur les prérogatives de la « Chambre des contribuables » ; « Aujourd'hui, dit-il, on se borne à vous dire

1. *J. O.* des 20 et 24 décembre 1876, annexe n° 49.

modestement : votez un ou deux crédits, car, au début, on n'est pas exigeant. Mais, quand la bise sera venue, vous verrez les conséquences de ce petit précédent... J'ignore quelle sera votre résolution : je ne sais si vous abandonnez le droit que vous avez reçu intact de vos prédécesseurs, droit dont vous devez compte à cette France qui a lutté depuis cinq siècles pour fonder sur des assises inébranlables le droit de tenir ce que, dans sa langue énergique, le peuple appelle les cordons de la bourse. Eh bien ! ce qu'on vous demande, c'est la bourse, c'est votre dignité, c'est votre indépendance... Le Sénat a d'autres droits, il a le droit, par l'organe de ses rapporteurs, de ces commissions et du Cabinet même, il a le droit de vous faire des remontrances, de vous dire qu'il trouve tel ou tel impôt, tel crédit, telle suppression de crédit injuste, pas convenable et difficilement justifiable ; il a le droit de vous l'indiquer en suspendant son vote sur l'ensemble du budget, jusqu'à ce que vous ayez consenti ou expliqué les modifications que vous avez adoptées. Oui, il a ce droit, mais il n'a pas le droit de créer des dépenses, parce qu'alors il cesse d'être un pouvoir de contrôle, il s'arroe un pouvoir qui n'appartient qu'aux représentants des contribuables, et que, de plus, il ne trouve pas dans la législation un texte qui lui donne ce droit d'initiative » (1).

Jules Simon, président du Conseil, donna la réplique à Gambetta, écartant tout d'abord les précédents historiques invoqués. « Je crois, dit-il, qu'il est arrivé à l'honorable préopinant ce qui arrive aux hommes les plus instruits et les plus érudits en ces matières, de commettre quelques erreurs... D'ailleurs, continuait-il, notre Sénat est électif,

1. *J. O.* du 29 décembre 1876, *Débats Parl.*, p. 9824.

il puise dans un vote à deux degrés son origine et sort des entrailles du pays, et en admettant même que les Chambres des Pairs de la Restauration et de la Monarchie de Juillet n'aient pas eu le droit d'amendement, s'ensuit-il que le Sénat électif de la troisième République n'ait pas ce droit ? » et, répondant à l'évocation par Gambetta du droit de dissolution : « Il faut, disait-il, remarquer que ce droit de dissolution n'existe que par l'accord du Sénat et du Pouvoir Exécutif. Le Sénat dira-t-il à la Chambre de voter une loi sous peine de dissolution ? Mais ce serait là l'exercice factieux du droit de dissolution. Ce n'est pas avec la logique extrême et les suppositions injurieuses qu'on fait de la politique. Le Sénat est soucieux de l'opinion du pays et de l'histoire ».

Jules Simon terminait sa harangue en conjurant la Chambre, contrairement à la conclusion de Gambetta, de bien vouloir passer à la discussion des articles, de les examiner, et de les accepter ou de les rejeter en toute liberté.

La Chambre décida alors, par 358 voix contre 136, de passer à la discussion des amendements, objet du conflit, et admit les modifications apportées par le Sénat dans la mesure proposée, par sa commission, en acceptant 281.390 francs d'augmentation sur les 822.822 francs demandés par le Sénat (1). Mais le Sénat accepta avec empressement cette solution qui lui donnait satisfaction sur la question de principe et à l'unanimité de 261 voix vota le budget tel qu'il lui était renvoyé par la Chambre (2).

DEUXIÈME PÉRIODE. — 1878-1888. — Après la crise

1. *J. O.* des 28 et 29 décembre 1876, *Débats Parl.*

2. Sénat, séance du 29 décembre 1876. *J. O.* du 30, *Débats Parl.*, p. 9846.

politique du 16 mai 1877, le Sénat tomba dans le discrédit, aussi la Chambre lui contesta-t-elle victorieusement le droit d'amendement.

BUDGET DE 1878. — Le Sénat vota une augmentation de crédits de 1.093.027 francs, la commission du budget de la Chambre en proposa le rejet intégral ; toutefois, sur la demande du Ministre de la Guerre, la Chambre accepta un relèvement de crédits de 60.000 francs, en faveur des pensionnaires de l'hôtel des Invalides (1).

BUDGET DE 1879. — Le Sénat rétablit 327.400 francs de crédits supprimés dans le service des Cultes. Le 21 décembre 1878 (2), M. Fallières, rapporteur à la Chambre des Députés, déclara, au nom de la commission, qu'il n'y avait lieu *ni en droit, ni en fait*, de tenir compte de la volonté du Sénat. — En dépit des protestations de MM. Haentjens et Cazeaux qui déclarèrent que c'était là nier les droits du Sénat en matière financière, la Chambre suivit l'avis de sa commission. Le Sénat ratifia le même jour par son vote la décision de la Chambre, sans plus insister (3).

BUDGET DE 1880. — Le Sénat ayant introduit au budget diverses réductions et augmentations, celles-ci s'élevant au chiffre de 502.020 francs, voici quelles étaient les conclusions de la commission du budget à la Chambre des Députés (4) : « En résumé, votre commission vous propose d'accepter les réductions votées par le Sénat au budget du

1. Séance du 28 mars 1878. *J. O.* du 29 mars, *Débats Parl.*, Chambre, p. 3614.

2. *J. O.* du 22.

3. Séance du 22 décembre 1878, *J. O.*, p. 12200.

4. Séance du 16 décembre 1879.

Ministère de la Justice et au budget des dépenses sur ressources extraordinaires. Elle vous propose, au contraire, de repousser les différentes augmentations de crédits votées par le Sénat aux budgets de la Justice, de l'Intérieur et des Cultes. L'examen approfondi auquel nous avons soumis ces différentes augmentations nous permet d'espérer que vous penserez, comme nous, qu'il n'y a lieu « ni en droit, ni en fait » de revenir sur vos précédentes résolutions ». C'était la même conclusion et dans les mêmes termes que pour le budget de 1879. Dans la séance du 18 décembre 1879, la Chambre ratifia les propositions de sa commission et le Sénat adopta le nouveau projet de la Chambre (1).

BUDGET DE 1881. — Même conduite que l'année précédente de la part de la Chambre et du Sénat. La Chambre refusa d'admettre le rétablissement effectué par le Sénat de 181.000 francs de crédits supprimés par elle au budget des Cultes et la création de 30.000 francs de dépenses à celui des Beaux-Arts (2); en vain, trois amendements furent-ils proposés au Sénat pour le maintien de ces deux crédits, ils furent rejetés au scrutin par la haute Assemblée.

BUDGETS DE 1882 ET DE 1883. — Nous avons vu précédemment (3) que le Sénat retrancha du budget de 1882 l'article 36, relatif au crédit du chapitre de Saint-Denis et que M. Rouvier fit ratifier par la Chambre cette suppression qu'il considérait comme légitime.

Lors de la discussion du budget de 1883, le Sénat

1. Séance du 20 décembre 1879, *J. O.* du 21, *Débats Parl.*, Sénat, p. 11385.

2. Séance du 16 décembre 1880, *J. O.* du 17, *Débats Parl.*, p. 12423.

3. P. 52.

retrancha un million aux crédits du Ministère de l'Instruction Publique; mais augmenta de 20.000 francs ceux du Ministère de la Guerre et de 3.000 francs ceux du Ministère de la Justice. La commission du budget, par l'organe de son rapporteur, M. Sarrien, accepta les réductions et repoussa les augmentations et la Chambre partagea cette manière de voir (1). Le budget ainsi modifié fut retourné au Sénat qui fit alors entendre ses doléances. Dans la séance du 29 décembre 1882 (2), M. Dauphin, rapporteur général de la Commission des finances, affirma le droit pour le Sénat de relever des crédits et M. Wallon prit la parole en ces termes : « Le droit du Sénat au vote du budget a été nié à la Chambre des Députés, non pas seulement par un orateur, mais par le rapporteur de la commission du budget qui a dit à la Chambre, à propos des amendements votés par le Sénat : « Il n'y a lieu ni en droit ni en fait de vous proposer de revenir sur vos précédentes décisions ». Le droit du Sénat est pourtant un droit constitutionnel qui ne peut être réduit par l'interprétation ». Après avoir fait observer que l'article 8 § 1 établissait l'égalité des deux Chambres dans la confection des lois et mentionné l'importance du droit de priorité de la Chambre, M. Wallon continuait : « Le budget est une loi que le Sénat a le droit de voter comme toute autre loi. Or, le droit de voter une loi implique celui de l'amender. Le Sénat peut rétablir au Budget ce que la Chambre a supprimé; il peut y introduire ce qu'elle n'y a pas mis, introduction sans péril, puisque le budget amendé revient toujours à la Chambre. Le législateur se serait démenti

1. Séance du 28 décembre 1882, *J. O. du 29, Débats Parl.*, p. 2235.

2. *J. O. du 30 décembre.*

lui-même dans le même article, si, après avoir dit que « le Sénat a, concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois », il avait, en réservant à la Chambre des Députés l'initiative dans les lois de finances, dénié au Sénat le droit de prendre part à la confection du budget. Si, par impossible, il avait eu cette intention, il aurait dû dire : « les lois de finances ne sont votées que par la Chambre des Députés » ; mais, en dépit de ces protestations, les Sénateurs sanctionnèrent, cette fois encore, les résolutions de la Chambre (1).

BUDGET DE 1884. — Le budget de 1884 fut, chose extraordinaire, accepté par la Chambre avec 655.900 francs de dépenses nouvelles introduites par le Sénat : 635.900 francs pour le Ministère de la Justice et des Cultes et 20.000 francs pour le Ministère de l'Intérieur. Mais il faut noter que le vote de la Chambre ne fut acquis que grâce à M. Jules Ferry, Président du Conseil, qui comptait déposer prochainement un projet de révision de la Constitution et estimait que la Chambre, en n'accordant pas les crédits rétablis par le Sénat, « compromettrait de la façon la plus grave l'avenir de la révision » (2).

BUDGET DE 1885. — L'année de 1884 fut marquée dans l'une et l'autre Assemblée par des incidents relatifs au projet de révision partielle des lois constitutionnelles déposé par M. Jules Ferry et comprenant notamment l'article 8 § 2 de la loi du 24 février 1875, la Chambre refusant d'accor-

1. Séance du 29 décembre 1883, *J. O. du 30, Débats Parl.*, p. 1333.

2. Séance du 29 décembre 1883, *J. O. du 30, Débats Parl.*, p. 3027.

der le droit d'amendement au Sénat, celui-ci refusant de soumettre l'article 8 à l'Assemblée Nationale. Aussi la lutte se poursuivit-elle très vive lors de la discussion du budget de 1885.

Le Sénat rétablit une somme totale de 3.926.492 francs de crédits. M. Jules Roche, rapporteur de la commission du budget, se montra partisan d'une augmentation de 60.000 francs pour les Cours d'Appel et les Tribunaux de première Instance, mais en prenant bien soin de préciser à quelles conditions ces conclusions étaient soumises au vote de la Chambre : « Les derniers débats sur la révision, dit-il, vous imposent un devoir nouveau. Vos droits financiers de représentants directs du suffrage universel, et implicitement les droits politiques qui en sont, pour ainsi dire, fonction, ont été contestés; vous avez pris vous-mêmes, par l'organe de votre commission de la révision, l'engagement de les faire prévaloir; et, ce qui domine tout à cette heure, ce qu'il importe de déterminer nettement, c'est moins la forme du procédé par lequel le Sénat demande une deuxième délibération que la portée de cette deuxième délibération, c'est-à-dire le fond même et la réalité du droit de la Chambre. Or, l'exercice de ce droit est pleinement garanti, s'il est bien entendu que le droit du Sénat est épuisé par son premier vote et que toute suppression ou diminution de crédits, maintenue une seconde fois par la Chambre devient définitive, sans appel et sans cassation... Votre commission déclare donc qu'elle considère les votes du Sénat, rétablissant des crédits supprimés ou diminués, comme une simple procédure, critiquable d'ailleurs en la forme, par laquelle il fait appel à une deuxième délibération de la Chambre; que le Sénat épuise par cet appel son droit de contrôle et de remontrance; que

la deuxième délibération de la Chambre est définitive et sans appel ». « Telles sont, Messieurs, concluait-il, les conditions dans lesquelles votre commission vous propose de passer à un vote définitif sur les chapitres du budget modifiés, en persistant d'ailleurs dans vos décisions jusqu'à concurrence de 3.866.402 francs sur 3.926.492 francs » (1). Contrairement à M. Ribot qui estimait que la formule de M. Jules Roche sacrifiait les droits du Sénat, M. Floquet ne trouva pas assez catégoriques les déclarations du rapporteur de la commission, il eut voulu que le Gouvernement, sans reporter la loi au Sénat, la promulgât aussitôt après le second vote de la Chambre. « Le rapport de la commission du budget, dit-il, renferme une doctrine dont je puis dire, comme en 1881, qu'à la rigueur nous pourrions l'accepter, non pas comme une thèse de droit, puisque nous l'avons combattue en 1876, par l'organe de Gambetta, mais comme un *modus vivendi* — c'est le mot qui a été employé dans la commission du budget — résultant de certaines traditions que les concessions antérieures de la Chambre ont pu établir en fait, avec l'obligation pour nous de n'en pas créer de nouvelles et de ne pas descendre un degré de plus dans la voie des concessions. Mais, pour que nous puissions accepter que le Sénat ait ce droit d'observation — je ne veux pas employer le mot de remontrance — ce droit de contrôle, d'indication de voir rétablir tel ou tel crédit, il faut que la doctrine, que M. Jules Roche propose, constitue un contrat dans lequel les deux ou trois parties en présence aient formellement exprimé leur opinion. Oui, certainement, nous pourrions nous résigner à la procédure qu'on nous conseille..., si le Gouvernement

1. Séance du 10 mars 1885, *J. O.* du 11, *Débats Parl.*, p. 431.
Dupond.

monte à cette tribune et dit : « Le Sénat n'ayant pas le droit d'initiative, votre examen d'aujourd'hui n'est qu'un examen de réflexion ; en sortant de cette Chambre, le budget ira tout droit à l'imprimerie du *Journal Officiel* et sera promulgué. »

Mais, Jules Ferry, Président du Conseil, déclara ne pas pouvoir suivre Floquet : « Nous ne pouvons pas dire au Sénat : faites bien attention ! si vous n'acceptez pas les conclusions de la Commission du Budget, le budget n'en sera pas moins tenu pour définitivement réglé, et le Gouvernement aura le droit de le promulguer. Le Gouvernement ne se croit pas le pouvoir de promulguer le budget tant qu'il n'a pas été voté par les deux Chambres. Et, si le Sénat refuse le vote du budget ou si, sans aller jusque-là, il ajourne le prononcé de son jugement, le budget restera non promulgué ». En vain M. Lockroy prit-il la parole pour demander à la Chambre de refuser de passer à la discussion des articles « non point pour impliquer le rejet du budget, mais pour impliquer purement et simplement le rejet des augmentations votées par le Sénat », la Chambre, par 291 voix contre 184, décida d'aborder cette discussion (1) ; puis, se conformant aux indications de son rapporteur général, elle rejeta les augmentations au-delà du total de 60.000 francs (2).

Le budget reprit alors le chemin du Sénat où, répondant à l'invitation de la commission du budget, la commission des finances rechercha s'il n'y aurait pas possibilité d'arriver à une entente entre les deux Assemblées sur l'exercice de leurs droits financiers ; écartant l'hypothèse d'une dis-

1. Séance du 9 mars 1885, *J. O.*, du 10, *Débats Parl.*, p. 469.

2. Séances des 10 et 12 mars 1885, *J. O.* des 11 et 13, *Débats Parl.*, p. 473 et 495.

cussion théorique, au sujet de l'interprétation de l'article 8, qui « ne conduirait à aucun résultat pratique et ne saurait qu'augmenter la difficulté, au lieu de la résoudre » et se refusant à engager l'avenir par une jurisprudence, « que le suffrage universel, dont les deux Chambres sont l'émanation sous des formes différentes, pourrait, par des manifestations certaines, refuser de consacrer », la commission estimait de bonne politique de reconnaître à chaque Assemblée « à moins de nécessités impérieuses ou de raisons d'une certaine gravité » le droit au « dernier mot » en matière de suppression ou de réduction de crédits, mais en tant seulement qu'il s'agissait de ressources « n'assurant pas l'exécution d'une loi spéciale ».

Faisant application de ces idées au budget en discussion, le Président de la commission déclarait : « Parmi les crédits que le Sénat avait proposés et dont la Chambre a refusé le rétablissement ou le relèvement, il en est qui, sans conteste, ne portent pas atteinte à des lois en vigueur. La majorité de votre commission propose au Sénat de les abandonner tous; malgré le regret qu'elle éprouve des décisions de la Chambre des Députés, elle reconnaît que l'examen de ces crédits ne soulève que des questions d'appréciation. Il est d'autres crédits sur le caractère desquels il y a doute; votre commission vous propose de trancher le doute dans le sens de la suppression. Il y en a trois, au contraire, qui sont, sans contestation sérieuse, nécessaires pour assurer les services organisés par des lois, savoir : au service des Cultes, le crédit du chapitre de Saint-Denis, 122.000 francs et ceux des bourses des séminaires catholiques, protestants et israélites, 345.000 francs; au service de l'Instruction Publique, les crédits du personnel et du matériel des facultés de théologie catholique, ensemble

pour les deux, 162.700 francs. Ces crédits sont inscrits au budget en vertu, le premier, du décret-loi du 20 février 1806; le second, du décret-loi du 17 mars 1808. Les votes de la Chambre les suppriment complètement et annulent l'effet de ces lois. Votre commission a été unanime à reconnaître que les crédits dont il s'agit rentrent dans la catégorie de ceux pour le maintien desquels le Sénat a le droit de réclamer le respect de la loi ». Mais, ce fut en vain que cette thèse fut défendue par le rapporteur, ainsi que par d'autres orateurs, notamment Jules Simon; le Sénat, une fois de plus, céda « par esprit de sagesse et de patriotisme » et admit les suppressions de crédits (1). C'était bel et bien une abdication.

BUDGETS DE 1886, 1887, 1888. — Les budgets de ces trois exercices furent chacun modifiés par le Sénat, mais celui-ci s'inclina finalement toujours devant les décisions de la Chambre, soit qu'elle repoussât totalement les modifications, comme en 1886 (2), soit qu'elle les admît partiellement, comme en 1887 et 1888 (3). En 1887, notamment, le Sénat avait porté de 3.666.000 francs à 5.101.000 francs le crédit du Chapitre III du Ministère de l'Intérieur (Traitements et indemnités des fonctionnaires administratifs des départements) que la Chambre avait réduit de 1.435.000 fr. en vue de la suppression des sous-préfets (4); sur la demande de M. Goblet, Président du Conseil, le Chapitre III fut voté par la Chambre, le 26 février, avec le chiffre du Sénat.

1. Séances des 20 et 21 mars 1885, *J. O.* des 21 et 22, *Débats Parl.*, p. 361 et 377.

2. *J. O.* du 6 août 1885, *Débats Parl.*, Chambre et du 7, *Débats Parl.*, Sénat.

3. *J. O.* du 30 mars 1888, *Débats Parl.*, Chambre et Sénat.

4. Sénat, séance du 23 février 1887.

3^e PÉRIODE. — De 1888 à 1911. — Au cours de cette période, la pratique s'est orientée vers l'admission d'une formule de transaction proposée au Sénat, en 1888, par le Président du Conseil des Ministres, Floquet : le Sénat a la faculté de rétablir un crédit émanant de l'initiative gouvernementale et introduit, en premier lieu, devant la Chambre des Députés ; mais, *en dehors des propositions primitives du Gouvernement, aucune motion financière de relèvement ne peut se produire dans le Sénat* ; c'est ce que disait encore à la tribune du Sénat, le 26 décembre 1907, M. Raymond Poincaré, rapporteur général : « ... Nous avons toujours pensé, contrairement à l'avis de la Chambre des Députés, que nous avons le droit de relever des crédits que la Chambre des Députés n'avait pas votés, *lorsque ces crédits faisaient partie des demandes primitivement déposées par le Gouvernement*. Les prétentions du Sénat ne sont jamais allées au-delà. Le Sénat n'a jamais revendiqué le droit d'adopter ou de relever spontanément des crédits qui n'avaient pas été demandés par le Gouvernement ; à moins qu'il s'agît de l'application de lois déjà votées... »

Il est plus exact de dire que, si la formule de Floquet semble avoir été acceptée par la Chambre et le Sénat, celui-ci n'a jamais cessé de revendiquer le libre droit d'amendement et d'opérer des relèvements de crédits en dehors des propositions du Gouvernement, que la Chambre a, d'ailleurs, toujours repoussés.

BUDGET DE 1889. — La question de l'interprétation de l'article 8 se posa, lors de la discussion du budget de 1889, au sujet de la subvention allouée au théâtre de l'Opéra. La Chambre ayant réduit cette subvention de 5.000 francs, le Gouvernement fut le premier à solliciter de la commission

des finances du Sénat le rétablissement du chiffre voté les années précédentes. Point à noter, le chef du Gouvernement était alors Floquet qui, à propos du budget de 1885 avait, nous l'avons vu (1); combattu avec vigueur les prétentions du Sénat et qui, de plus, venait de déposer, le 14 mars 1888, un projet de révision à peu près identique, pour le point qui nous occupe, au projet de Gambetta de 1882 (2). Aussi, fut-il pris à parti, au Sénat, par MM. Séblin, Emile Labiche et Buffet, qui l'invitèrent à s'expliquer sur cette conduite contradictoire.

Après avoir déclaré que, comme Gambetta, il déniait au Sénat le droit de rétablir un crédit supprimé par la Chambre, ce qui lui valut cette apostrophe de M. le baron de Lareinty : « c'est la négation du Sénat », le Président du Conseil continua : « A côté de cette doctrine, s'est établi un *modus vivendi* entre les deux Assemblées ; des transactions se sont faites entre les deux Chambres. Jusqu'à présent aucun conflit ne s'est prolongé, grâce à la bonne harmonie qui a existé entre les deux pouvoirs sur ce point. C'est dans cette situation que nous avons accepté le relèvement sur un crédit proposé par le Gouvernement, parce que, sur cette question, le débat au fond n'est pas engagé ; autre chose, en effet, est de savoir si le Gouvernement, qui a apparemment le droit d'initiative en matière de finances, aux termes de la Constitution, et qui doit, d'abord, présenter ses propositions à la Chambre ; autre chose, dis-je, est de savoir si le Gouvernement, après avoir pris cette initiative devant la Chambre des Députés, peut accepter du Sénat un relèvement du crédit qu'il avait proposé, et autre chose est de savoir si le Sénat — je voudrais

1. P. 65.

2. Voir p. 118.

le dire avec tout le respect que j'ai pour cette Assemblée — peut avoir l'initiative d'une dépense ou d'une augmentation de dépense. Je sais que vous dites *oui*, moi, je pense *non* ; mais je dis que cette question est différente de celle de savoir *si l'initiative du Gouvernement, après s'être produite devant la Chambre des Députés, ne peut pas se maintenir devant le Sénat* ». Le Sénat rétablit le crédit demandé et Floquet s'engagea à soutenir ce vote devant la Chambre en cas de contestation (1). Le distinguo établi par Floquet fut, en effet, combattu à la Chambre : « Le Sénat, dit M. Cousset, a ou n'a pas le droit de relever le crédit : s'il ne l'a pas, il ne peut pas dépendre d'un ministre, quel qu'il soit, de le créer. Non, un ministre quelconque n'a pas le droit d'octroyer au Sénat la faculté de relever un crédit, s'il ne puise pas son droit dans la Constitution même. » Mais, la Chambre ne voulut pas suivre M. Cousset qui proposait, à nouveau, un amendement réduisant de 50.000 francs la subvention de l'Opéra et elle fit sien le vote du Sénat (2).

BUDGETS DE 1890 ET 1891. — Rien de saillant à noter dans la discussion de ces budgets ni dans les modifications apportées par le Sénat, qui, en 1890, essaya vainement de majorer d'une somme totale de 2.325.000 francs les divers crédits relatifs aux Trésoriers Payeurs Généraux ; de même le Sénat ne parvint pas à réaliser la suppression définitive des articles 2 et 3 de la loi de finances tendant à exonérer, le premier, de la patente les fabricants à façon ne payant

1. Séance du 22 décembre 1888, *J. O. du 23, Débats Parl.*, Sénat, p. 1722.

2. Séance du 28 décembre 1888, *J. O. du 29, Débats Parl.* p. 3190.

pas un droit fixe supérieur à 21 francs en principal, le second, les pères et mères de sept enfants vivants de la contribution personnelle et mobilière ; tous deux furent rétablis par la Chambre.

Quant au budget de 1891, le rapporteur de la commission du budget constatait, lors de son retour à la Chambre, que « nulle loi de finances n'avait jamais subi moins de changements dans son passage de l'une des deux Chambres à l'autre ».

BUDGET DE 1892. — La Chambre, sans discussion aucune, accepta la création d'un chapitre nouveau (61 *bis*) au Ministère de la Guerre, ainsi que quelques relèvements de crédits, transigea sur un autre et en repoussa deux, mais sur un point eut recours à un subterfuge digne d'être noté, pour entrer dans les vues du Sénat, sans avoir l'air de reconnaître le droit de majoration de l'autre Assemblée :

La Chambre, lors de son premier examen du budget, avait voté un crédit de 93.200 francs pour les Tribunaux de Police, qui fut porté à 94.700 francs par le Sénat. Quand le budget revint à la Chambre, la commission du budget demanda le rejet de cette augmentation ; mais, comme ce relèvement de crédit était indispensable, plusieurs Députés, dont MM. Lockroy et Vian présentèrent l'amendement suivant : « Tribunaux de Police : augmentation aux quatre commis-greffiers du Tribunal de Police de la Seine, 1.500 francs » qui rétablissait le chiffre du Sénat. La commission du budget se rallia sans difficulté à cet amendement. « La Commission, dit son rapporteur, M. Louis Barthou, repoussait le relèvement de crédit voté par le Sénat, parce qu'il lui paraissait contraire aux droits constitutionnels de la prérogative financière de la Chambre.

L'amendement qui vient d'être déposé modifie la situation, puisqu'il fait revivre cette initiative. Dans ces conditions, la commission du budget accepte l'amendement ». M. Alfred Letellier eut cette juste et amusante réplique : « L'honneur est sauf ! », après que l'amendement eut été accepté (1).

BUDGET DE 1893. — Sur sept relèvements de crédits qu'opéra le Sénat, deux furent acceptés par la Chambre ; encore, l'un relatif au Commissariat de la Marine, auquel correspondait une diminution équivalente sur les crédits du chapitre du Personnel Administratif (Corps secondaires), ne doit-il être considéré que comme la rectification d'une erreur matérielle dans la répartition des crédits.

L'autre augmentation, de 10.000 francs, portait sur le matériel des Cours d'Appel, la Chambre, après l'avoir rejetée une première fois, consentit à l'admettre, et M. Ernest Boulanger, rapporteur général, enregistrait en ces termes cette victoire du Sénat : « La Commission des finances est d'autant plus heureuse que cette acceptation constate l'accord des deux Chambres sur les droits financiers du Sénat » et il développa sa pensée sur l'égalité du droit d'amendement des deux Assemblées.

BUDGET DE 1894. — La Chambre rejeta la presque totalité des augmentations opérées par le Sénat, elle consentit, toutefois, à relever de trois millions les crédits de l'Enseignement Primaire, mais en ayant recours à un procédé qui lui permît, comme en 1892, de ne pas sembler céder sur le fond.

Voici en quels termes, le rapporteur général, M. Antonin

1. Chambre, séance du 22 janvier 1892, *J. O.* du 23.

Dubost, repoussait ce relèvement de trois millions effectué par le Sénat au chapitre 52 du budget de l'Instruction Publique : « Dans la pensée du Sénat, il s'agit de faire face à la dépense résultant de la dernière loi votée sur le traitement des instituteurs. Une telle dépense ne saurait être, en principe, contestée par nous ; mais, aux termes de l'article 8 de la loi constitutionnelle, le Sénat ne possède pas le droit d'initiative en matière de création de crédits. Toutes les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. C'est là une prérogative que votre commission ne pouvait pas vous proposer d'abandonner. Elle est la garantie des droits du suffrage universel. Votre commission vous propose donc de repousser l'augmentation de trois millions votée par le Sénat, mais, en même temps, *elle vous propose de régler l'équilibre du budget par un excédent de recettes supérieur à ce chiffre, de telle sorte que, par voie de crédit supplémentaire, le Gouvernement soit, dès que les Chambres le voudront, en état de faire face à la dépense résultant de la nouvelle loi sur le traitement des instituteurs* » (1). Mais, le Gouvernement ne voulut pas s'engager dans cette voie et M. Raymond Poincaré, Ministre de l'Instruction Publique, déposa, séance tenante, un projet de loi tendant à augmenter d'une somme de trois millions le chapitre 52 de son département.

La commission proposa alors d'ouvrir un chapitre nouveau, 52 bis, intitulé « Enseignement Primaire en France, première annuité pour l'exécution de la loi de 1890 » et de le doter d'un crédit de 2.960.000 francs ; cette proposition rallia le Gouvernement et la Chambre et ainsi fut inscrit,

1. Chambre, séance du 21 juillet 1893, *J. O.* du 22, *Débats Parl.*, p. 2272.

avec toutefois une réduction de 40.000 francs, le crédit voté par le Sénat.

BUDGET DE 1895. — Nous avons déjà vu (1) que la discussion de ce budget avait fourni à M. Jaurès l'occasion de contester au Sénat le droit de réduire les crédits votés par la Chambre.

Pour M. Pelletan, c'était « non pas une loi de finances, mais un brouillon de loi de finances » que la Chambre avait envoyé à l'autre Assemblée, en lui laissant « le soin de le corriger » (2).

Parmi ces corrections du Sénat, nous relevons deux majorations de crédits, au budget des Travaux Publics, s'élevant ensemble au total de 301.000 francs et qui, toutes deux, furent rejetées victorieusement par la Chambre ; l'un de ces crédits était relatif aux garanties d'intérêt aux chemins de fer tunisiens, la Chambre l'ayant réduit de 1.000 francs pour exprimer sa volonté de voir le gouvernement réviser les contrats entre l'Etat et la Compagnie de Bône-Guelma, le Sénat rétablit les 1.000 francs ; la Chambre des Députés maintint sa première décision, comme son rapporteur l'y invita pour « des raisons de droit et de fait » ; le Sénat s'inclina, après que le rapporteur de sa commission des finances eut fait cette déclaration : « Votre commission des finances n'a jamais contesté l'utilité qu'il y avait de négocier avec la Compagnie des Chemins de fer d'Algérie et de Tunisie, en vue d'améliorer les conventions passées avec ces compagnies. Mais, en s'associant au désir de la Chambre sur ce point de fait, elle tient, sur le point

1. P. 48.

2. Chambre, séance du 11 avril 1895, *J. O.* du 12, *Débats Parl.*, p. 1320.

de droit, à maintenir les prérogatives accordées au Sénat par les lois constitutionnelles. Sous le bénéfice de ces observations, elle vous propose d'adopter la réduction de 1.000 francs votée par la Chambre des Députés » (1).

BUDGETS DE 1896 ET 1897. — Le Sénat, en 1896, releva de 4.000 francs un crédit du Ministère de la Justice et de 3.000 francs la dotation du Service de l'Inspection de l'Enseignement Primaire. La Chambre rejeta la première augmentation et accepta la seconde, comme n'étant qu'apparente et résultant d'un transport à ce chapitre d'un crédit primitivement inscrit ailleurs.

La Chambre avait, pour l'exercice 1897, voté au chapitre 29 du Budget des Beaux-Arts (« Manufacture Nationale de Beauvais, Personnel ») un crédit de 102.230 francs, avec une réduction de 1.500 francs sur les crédits de 1896 et avait opéré une autre réduction identique sur le chapitre 30 du matériel; le Sénat estima préférable de faire porter exclusivement sur le chapitre du matériel cette réduction de 3.000 francs; il maintint donc le crédit du personnel au chiffre de 103.730 francs et réduisit le crédit du chapitre 30 à 11.620 francs. Par ailleurs, le Sénat réduisit, au Ministère des Colonies, les fonds du « Service Colonial des Marchés », de 5.000 francs qu'il ajouta à ceux du « Service Administratif dans les ports de Commerce de la Métropole ».

La commission du budget accepta ces diverses modifications, mais, en séance, M. de La Porte protesta contre les agissements du Sénat. « Après s'être prononcée contre les relèvements de crédits, dit-il, quand ils se présentent à

1. Sénat, séance du 11 avril 1895, *J. O. du 12, Débats Parl.*, p. 522.

visage découvert, la commission les accepte quand ils se déguisent, permettez-moi l'expression, sous le nom de reports », puis il s'efforça de démontrer qu'il ne s'agissait pas, en l'espèce, de reports, mais d'élévations de crédits : « Le report n'implique pas seulement le transfert d'un crédit d'un chapitre du budget à un autre ; il comporte, en même temps, le transfert du service qui était doté au moyen de ce crédit... Ce que vous ne pouvez pas admettre, — et j'appelle sur ce point l'attention de la Chambre — c'est que, lorsqu'une économie aura été réalisée par le Sénat sur un chapitre du budget, les fonds ainsi économisés puissent être transportés arbitrairement à un autre chapitre quelconque. Cela équivaldrait à dire que le résultat de la réduction n'est pas une économie, d'ores et déjà acquise au budget et aux contribuables, mais *une réserve mise à la disposition du Sénat pour constituer une sorte de dotation au profit de l'initiative qu'il s'attribuerait en matière financière* ». « Je demande, concluait-il, à la Chambre de ne pas s'arrêter aux mots et de considérer seulement la chose, car ce n'est que la chose qui me touche. Il importe fort peu qu'on dise que le droit de la Chambre est intact ; parce que nous n'avons pas admis le mot « relèvement » ; ce qui importe beaucoup plus, vous devez le comprendre, c'est que le droit de la Chambre demeure vraiment intact, parce que nous n'admettons pas la chose, c'est-à-dire le relèvement, sous quelque forme qu'il se présente » (1).

Le rapporteur contesta que les deux augmentations consenties par la Commission constituassent des élévations de crédits et demanda à la Chambre de sanctionner les propositions de sa commission ; puis, M. de La Porte invo-

1. Chambre, séance du 26 mars 1897, *J. O.* du 27, *Débats Parl.*, p. 925.

quant la règle de la spécialité des crédits, le rapporteur général convint qu'on se trouvait en présence d'une « question de susceptibilité » et, pour faire droit « aux susceptibilités très justifiées » de M. de La Porte, demanda à la Chambre d'abaisser de 230 francs le crédit du personnel de la Manufacture de Beauvais ; mais, repoussant cette transaction, M. de La Porte déposa un amendement ramenant le crédit à 102.230 francs et la Chambre l'adopta, par 260 voix contre 257 ; devant cela le Gouvernement renonça à soutenir l'augmentation des ressources du « Service administratif dans les ports de commerce », au budget des Colonies ; deux autres chapitres de ce département avaient été les objets de majorations de crédits par le Sénat, qui avait corrélativement réduit le crédit du chemin de fer de Dakar à Saint-Louis, la Chambre accepta ces majorations, où M. de La Porte vit bien des reports, les dépenses et les ressources correspondantes des chapitres diminués ayant été transportés aux autres chapitres.

Par ailleurs, la Chambre sanctionna une majoration de 6.500 francs aux Tribunaux de Première Instance et en rejeta deux autres, s'élevant ensemble à 21.000 francs.

BUDGET DE 1898. — Le Sénat opéra divers relèvements de crédits, atteignant, au total, le chiffre de 8.881.100 francs, la Chambre les rejeta tous, sauf un, de 75.000 francs, relatif au chemin de fer du Soudan.

D'autre part, la Chambre approuva la création par le Sénat d'un chapitre au budget l'Instruction Publique ; en vue de l'acquisition de l'Institution Livet à Nantes, pour le prix de 306.000 francs ; mais, comme l'indiqua le rapporteur de la commission du budget, l'ouverture de ce crédit avait déjà été votée par la Chambre, le 23 décembre 1897,

et l'imputation en devait être faite sur l'exercice 1897, le Sénat n'ayant pu délibérer sur ce projet de loi en temps opportun, avait décidé d'incorporer le crédit dans le budget de 1898 et l'avait inscrit à un chapitre spécial, sous le n° 50 *bis*; M. Camille Pelletan tint même à souligner le caractère exceptionnel du vote du Sénat : « Il est bien entendu, dit-il, que dans les conditions particulières dans lesquelles ce crédit se présente, il constitue nullement un précédent pour le droit du Sénat à inscrire, le premier, un crédit au budget » (1).

BUDGET DE 1899. — L'étude de ce budget va, pour la première fois, nous montrer le Sénat maintenant à deux reprises des relèvements de crédits; cette énergie de sa part ne fut pas vaine, puisque sur un point il obtint satisfaction.

Le premier de ces relèvements portait sur le chapitre de l'amortissement des obligations à court terme, doté par la Chambre d'un crédit de 30 millions que le Sénat porta à 33 puis à 32 millions; le second augmentait de 8.000 francs le crédit affecté aux douaniers algériens. Conformément aux conclusions du rapport de M. Pelletan (2), la Chambre repoussa une deuxième fois ces augmentations de dépenses (3). La commission des finances du Sénat invita les membres de la haute Assemblée à résister à la Chambre, estimant que toute autre conduite serait « l'abdication du Sénat », qu'« il suffirait d'avoir une seule Cham-

1. Séance du 5 avril 1898, *J. O.* du 6, *Débats Parl.*, p. 1593.

2. Annexe n° 983 au procès-verbal de la séance du 29 mai 1899.

3. Séance du 29 mai 1899, *J. O.* du 30, *Débats Parl.*, p. 1500 et 1502.

bre » (1) ; le Sénat rétablit donc une troisième fois les crédits, en réduisant cependant à un million les fonds de l'amortissement.

Le rapporteur général de la commission du budget à la Chambre, M. Pelletan, revint à la charge, suppliant ses collègues de ne pas abandonner « ce que leurs prédécesseurs avaient toujours considéré comme les droits du suffrage universel. On a fait, dit-il, les plus grands efforts de raisonnement scolastiques pour faire accepter les relèvements votés par le Sénat en prétendant que la question constitutionnelle n'y était pas engagée. Si vous aviez l'imprudence de le croire aujourd'hui, une fois que le précédent serait créé, soyez sûrs qu'on saurait s'en servir... » Après avoir démontré que les amortissements constituaient bel et bien des dépenses et étaient, par conséquent, soumis à toutes les règles s'appliquant aux autres dépenses, le rapporteur général continuait : « Ce n'est pas pour obtenir satisfaction sur le fond de la question que le Sénat maintient obstinément ce million en plus au chapitre de l'amortissement. Cet exemple seul montre devant quel danger vous êtes. Autant nous respecterions, tout en étant obligés de la combattre, la conviction d'une autre Chambre qui verrait un grand intérêt national à engager une dépense, autant, quand nous sommes en présence d'une mesure qu'on entend ne nous présenter que pour établir un précédent, puisque, si nous repoussons cette mesure, les effets matériels seront les mêmes et qu'il n'y aura de différence que dans l'absence du précédent, autant, dis-je, nous ne saurions ignorer les conséquences qu'entraînerait la majoration de crédit proposée par le Sénat ». Puis, pas-

1. Séance du 30 mai 1899, *J. O.* du 31, *Débats Parl.*, p. 692.

sant à l'autre question. « On vous demande de relever de 8.000 francs un crédit destiné aux douaniers de l'Algérie. On maintient cette fois encore l'expression impropre que j'avais été amené à relever : *Le Sénat a le droit de corriger une erreur de la Chambre*. S'il n'y avait qu'une simple erreur, je ferais remarquer une fois de plus qu'elle aurait été commise par le Gouvernement d'abord et par la commission des finances du Sénat ensuite. Mais, en est-il ainsi ? En aucune façon. Que s'est-il passé ? Vous avez amélioré le sort des douaniers de la métropole. En principe, vous pouvez accorder aux fonctionnaires de la métropole un avantage, sans en faire bénéficier les fonctionnaires d'Algérie et des autres colonies. Ceux-ci, en effet, ont pour eux des privilèges spéciaux : ils jouissent, entre autres, du quart colonial. Il est donc inexact de dire qu'il n'y a qu'une erreur matérielle de chiffres, qui n'engagerait pas la question constitutionnelle, dans le fait d'étendre aux douaniers de l'Algérie les avantages accordés à ceux de la métropole. Nous sommes prêts à voter cette extension dans l'avenir ; mais il n'en reste pas moins incontestable dans la forme que, si vous cédiez sur ces 8 000 francs, vous reconnaissez au Sénat le droit de relever les dépenses administratives... Aucun de nous ne peut avoir d'illusion sur la portée de la demande obstinée qui revient devant la Chambre pour la seconde fois (1). Non ! ce n'est pas pour un crédit de 8.000 francs à ajouter au crédit déjà si élevé du chapitre relatif aux douaniers, ce n'est pas non plus pour un crédit de un million sans effet pratique, que nous nous trouvons, une fois encore, devant cette prétention. Sur cette question, la commission estime que vous ne sauriez

1. Ce n'était pas pour la deuxième, mais pour la troisième fois
Dupond.

abandonner vos premières décisions qu'en vous abandonnant vous-mêmes et en abandonnant les prérogatives du suffrage universel ».

Le Président du Conseil, M. Charles Dupuy, s'efforça de démontrer que les deux crédits litigieux « *n'engageaient, en réalité, aucun principe et laissaient subsister l'entière indépendance et les prérogatives de chacune des deux Chambres* », puis, il fit remarquer que ce n'était pas le moment de soulever cette question, « à 11 heures du soir, le 30 mai », alors que le lendemain matin il devait nécessairement y avoir au *Journal Officiel* « ou un budget ou un douzième provisoire ». M. Pelletan riposta que « le rôle d'une Chambre qui débute n'est pas d'abandonner une part essentielle de ses prérogatives » (1). « Je pourrais, ajoutait-il, vous montrer la liste de tous les va-et-vient du budget entre la Chambre et le Sénat depuis de longues années. Or, toujours au premier va-et-vient, tout ce qui était augmentation a été abandonné par le Sénat ; c'est la première fois, aujourd'hui, que le Sénat reprend les augmentations par lui votées et qu'il les maintient. Prenez-y garde, Messieurs, il y a là pour le mandat financier que vous avez à remplir un péril grave ; si vous faisiez cet abandon de vos droits, vous vous en repentiriez ensuite. Tout au moins, nous vous aurons prévenus. Je vous demande de ne pas consentir cette abdication... Avant tout, Messieurs, la considération qui vous domine, c'est celle de vos droits financiers ; nous vous supplions de ne pas les abandonner. On demande ces abandons-là au nom de circonstances passagères et, une fois qu'on les a consentis, on les regrette plus tard, lorsqu'on en aperçoit les inconvénients ».

1. Séance du 30 mai 1899. *J. O.* du 31, *Débats Parl.*, p. 1526.

Après une réplique de M. Dupuy, rappelant que la Chambre avait déjà admis de semblables relèvements de crédits, en 1887, 88 et 89, la Chambre repoussa les 8.000 francs demandés pour les douaniers, mais céda sur l'augmentation d'un million du crédit de l'amortissement (1).

La commission des finances du Sénat accueillit ce résultat avec une vive satisfaction ; « Sur les questions de l'amortissement et de l'Algérie, dit M. Charles Prevet, rapporteur général, que nous jugions les plus importantes, parce qu'elles entraînaient des questions de principes, nous devons remercier M. le Président du Conseil de son intervention ; il a rappelé à la Chambre que des précédents s'étaient produits en 1887, 1888 et 1889. Un scrutin a eu lieu et de ce scrutin est sortie la reconnaissance du droit que nous avons voulu maintenir à cette tribune il y a un instant. La Chambre a laissé au chapitre de l'amortissement les 31 millions que nous y avions inscrits... Dans ses conditions, votre commission des finances, après avoir montré qu'elle était résolue à défendre les questions de principes, après avoir lutté jusqu'au bout pour l'économie de nos finances et soutenu avant tout les prérogatives du Sénat, estime que les concessions qui viennent d'être faites à la dernière heure par la Chambre doivent emporter notre acceptation générale des propositions, et elle vous propose de ratifier les votes qui ont été émis par la Chambre des Députés ». Et le Sénat ratifia (2).

BUDGET DE 1900. — En dehors de l'acceptation, comme « déjà adoptés par les Chambres à titre de crédits provisoires », de deux nouveaux chapitres qu'il avait créés aux

1. *J. O.* du 31 mai, p. 1521 et suiv.

2. Séance du 3 mai 1899, *J. O.* du 31, *Débats Parl.*, p. 696.

Beaux-Arts, avec une allocation totale de 2.420.000 francs, le Sénat ne réussit à obtenir de la Chambre que trois relèvements de crédits afférents aux budgets des Beaux-Arts, de l'Imprimerie Nationale et de la Marine, le premier s'élevant à 5.000 francs, le second à 25.400 francs et le troisième à 15.100 francs, encore pour ce dernier la Chambre n'accorda-t-elle qu'une augmentation de 15.000 francs.

Toutes les autres majorations, s'élevant au total à la somme de 80.200 francs, proposées et maintenues, certaines, deux fois, par le Sénat, furent repoussées par la Chambre qui obtint notamment gain de cause pour la réduction d'une somme de 1.000 francs opérée, à titre d'indication, en vue de la suppression des sous-préfets, sur les crédits du Ministère de l'Intérieur et non consentie d'abord par le Sénat; le Gouvernement demanda cependant à la Chambre le maintien de l'augmentation votée sur ce crédit par le Sénat, mais, M. Boudenoot, rapporteur général, le repoussa, au nom de la Commission : « Il s'agit ici, dit-il, d'une question de principe; le vote du Sénat comporte un relèvement du chiffre des dépenses votées par la Chambre et la commission du budget n'a pas cru devoir déroger à toutes les traditions de ses devancières qui, jusqu'ici, n'ont jamais admis de relèvement de crédit de la part du Sénat » (1) et la Chambre vota en ce sens, bien que le Ministre des Finances et le Président du Conseil, Waldeck-Rousseau, eussent argué de l'inexactitude de cette thèse, lorsque le relèvement était dû à l'initiative gouvernementale. Le Sénat adopta le chiffre de la Chambre, après que M. Wallon eut fait remarquer : « Il faut, bien entendu,

1. Séance du 11 avril 1900, *J. O.* du 12, *Débats Parl.*, p. 1220.

réserver la question de droit constitutionnel ». « C'est bien entendu », répondit le rapporteur général (1).

BUDGET DE 1901. — Le Sénat releva de 100.000 francs le chapitre 52 du budget des Finances, de 4.000 francs le chapitre 8 de l'Intérieur, de 1.000 francs chacun des chapitres 1^{er} et 16 du Ministère de la Guerre ; de 258.000 francs et 7.000 francs les chapitres 7 et 9 de la Justice.

Seuls, les relèvements des crédits du Ministère de la Justice furent attaqués par la Chambre, le chapitre 9 ne fut majoré que de 5.250 francs et le chapitre 7 ne fut pas augmenté du tout, bien que le Sénat eut ensuite réduit ses prétentions à un relèvement de 17.000 francs ; à propos de ce crédit, M. Guillaïn, rapporteur général, s'exprima en ces termes : « Sur l'augmentation de crédit proposée: votre commission n'a pas besoin de rappeler, sur ce point, les droits de la Chambre qu'elle a toujours revendiqués et exercés en matière budgétaire », et M. Cruppi, rapporteur du budget de la Justice, « Votre commission se voit dans l'obligation de maintenir ses résolutions précédentes et de revenir au chiffre qu'elle a proposé. En droit parlementaire, nous ne saurions proposer à la Chambre d'abandonner des prérogatives que tout entière elle est disposée à défendre » (2) ; et la Chambre rejeta l'augmentation, par 510 voix contre 20 sur 530 votants. Une fois de plus, le Sénat se rallia à la décision de la Chambre, après que son rapporteur général, M. Boulanger, eut indiqué dans quel esprit le Sénat, qui, « usant de son droit constitutionnel et dans l'exercice de son contrôle », avait primitivement

1. Séance du 12 avril 1900, *J. O.* du 13, *Débats Parl.*, p. 457.

2. Séance du 25 février 1901, *J. O.* du 26, *Débats Parl.*, p. 518.

relevé les crédits, admettait cette diminution emportant suppression de magistrats : « En vous proposant, dit-il, la résolution que vous avez sanctionnée et qui n'a pas été accueillie par la Chambre, votre commission s'était déterminée par cette considération que les réductions proposées pouvaient compromettre le cours régulier de la Justice. La commission du budget a déclaré à la Chambre des Députés que la mesure n'avait pas du tout, dans sa pensée, le caractère d'une réforme de la Magistrature, qu'elle constituait simplement un moyen fréquemment appliqué dans le budget de supprimer des emplois jugés inutiles. En ce qui concerne le service de la Justice, il a été allégué, conformément aux déclarations portées à la tribune du Sénat; avant-hier, qu'en fait la suppression d'un conseiller dans les cinq Cours indiquées (1) ne compromettrait pas la marche de l'Administration. Nous ne pouvons que laisser à la Chambre et au Ministre de la Justice la responsabilité de cette observation », et, après avoir fait remarquer que, comme le Sénat, la Chambre ne contestait pas « qu'une réforme proprement dite de la Magistrature ne saurait trouver place dans la loi de finances », l'orateur s'empressait d'ajouter : « Ce vote ne met nullement en cause, ni, en péril le droit constitutionnel du Sénat, en ce qui concerne les relèvements de crédits qui lui paraissent justifiés, alors, surtout, que ces relèvements lui semblent nécessités par la marche régulière d'un service public. Ce droit a été ratifié par la Chambre, dans le budget actuel, sur plusieurs points. Nous l'avons constaté antérieurement, nous le constatons encore, au moment de demander à votre sagesse une décision qui s'explique par des motifs particuliers, et qui terminera

1. Il s'agissait des Cours de : Limoges, Angers, Pau, Bourges et Orléans.

l'élaboration d'un budget dans lequel, après tout, le Pays a pu reconnaître la bonne harmonie des deux facteurs du Pouvoir, Législatif de la République ». Le Sénat témoigna par son vote que, comme à son rapporteur, il ne lui paraissait pas « expédient d'insister davantage sur ce point » (1).

BUDGET DE 1902. — Lors de l'élaboration de ce budget, le Sénat éleva, pour une somme totale de 8.885.924 francs, les crédits des divers Ministères, et, modifiant l'article 42 de la loi de finances, porta de 44 à 72 millions le maximum du capital que le Trésor pourrait se procurer par l'émission d'obligations à court terme ; finalement, après avoir rejeté la presque totalité de ces augmentations, et maintenu le texte primitif de l'article 42, la Chambre accorda 2.159.924 francs de relèvements de crédits et, M. Ribot ayant repris le nouveau chiffre de 64 millions proposé par le Sénat pour l'émission des obligations du Trésor, la Chambre vota ce maximum (2).

La question des droits financiers du Sénat ne manqua pas de donner matière à développements ; M. Maurice Berteaux, rapporteur général, demanda à la Chambre de refuser de sanctionner une augmentation de 182.202 francs ; portant sur le chapitre I^{er} du Ministère de la Guerre, pour « rester fidèle à la saine théorie budgétaire qui veut que le Sénat n'ait pas le droit de relever des crédits votés par la Chambre » (3) ; il ne fut, d'ailleurs, pas suivi par la majorité de l'Assemblée. Ce fut encore M. Berteaux qui, avec succès cette fois, convia en ces termes la Chambre à rejeter une augmentation de crédits pour le personnel des Invalides

1. Séance du 25 février 1901, *J. O.* du 26, *Débats Parl.*, p. 419.

2. 2^e séance du 29 mars 1902, *J. O.* du 30.

3. 2^e séance du 28 mars 1902, *J. O.* du 3, *Débats Parl.*, p. 1615.

(Chap. 51) : « Nous n'admettons pas que l'autre Assemblée ait le droit de rétablir des chiffres en augmentation de ceux que nous avons adoptés (1). » Sur le chapitre 16 du Ministère de la Guerre, relevé de 1.469.878 francs par le Sénat, M. Jourde, expliquant qu'il voterait pour l'amendement de M. Gouzy, précédemment adopté et tendant à la suppression, pour 1902, de la période d'instruction de 13 jours, déclara : « Je suis de ceux qui ont repoussé, lorsqu'il s'est présenté, au cours de la discussion du budget devant la Chambre, l'amendement de notre honorable collègue, M. Gouzy. Mais, aujourd'hui, *en présence de ce que je considère comme un empiètement du Sénat sur les prérogatives de la Chambre en matière financière, et uniquement pour maintenir les prérogatives de la Chambre*, je voterai l'amendement de M. Gouzy » (2); la Chambre transigea et accorda 972.106 francs sur les 1.469 878 francs d'augmentations demandés.

BUDGET DE 1903. — Le Sénat apporta de nombreuses modifications au projet de budget, aussi, à son retour à la Chambre, M. Gautier de Clagny protesta-t-il avec véhémence à ce sujet (3). Comme augmentations le Sénat proposait :

936.835 francs pour le chapitre 16 du Ministre de la Guerre; 79.730 francs pour le chapitre 5 du Ministère de la Marine; 9.474 francs pour le chapitre 10 du même Département; 118.470 francs pour le chapitre 49 du Ministère des Colonies; 5.000 francs pour le chapitre 42

1. *J. O.* du 30, *Débats Parl.*, p. 1621.

2. Chambre, 2^e séance du 29 mars 1902, *J. O.* du 30, *Débats Parl.*, p. 1617

3. Voir p. 54.

du Ministère de l'Agriculture ; 210.000 francs pour le chapitre 66 du Ministère des Travaux Publics.

En outre, le Sénat avait supprimé l'article 108 de la loi de finances, interdisant aux Sénateurs de cumuler leur indemnité avec un traitement quelconque ; cet article, rétabli une deuxième fois par la Chambre, fut finalement accepté par le Sénat, par 178 voix contre 97 (1).

Le budget dût reprendre deux fois le chemin du Luxembourg avant que l'entente se fit : toutes les augmentations proposées par le Sénat furent acceptées, sauf celles relatives aux Ministères de la Guerre et de l'Agriculture. Notons qu'en ce qui concerne le Ministère des Colonies, il ne s'agissait, ainsi que le fit remarquer, au Sénat, le Ministre intéressé, que d'un transport de chapitres, d'un « mouvement d'ordre », cependant la Chambre ne l'accepta pas tout d'abord. En dehors de M. Gautier de Clagny, qui, invoquant l'autorité de Gambetta, tint à « rappeler les traditions invariables du parti républicain et de la majorité de la Chambre, qui, en aucune circonstance, n'avait voulu abdiquer devant les prétentions du Sénat, jamais admis qu'un crédit qu'elle avait supprimé ou réduit fût augmenté par l'autre Chambre » (2), divers orateurs firent d'intéressantes déclarations, à propos du relèvement du chapitre 16 du budget de la Guerre qu'un amendement de M. Colliard, adopté par la Chambre, avait précédemment réduit d'un million ; vainement le Ministre de la Guerre, le Général André, intervint-il pour que la Chambre rétablît le chiffre primitif. « Le Gouvernement, dit-il, ne peut accepter cette diminution. Il s'agit, en effet, d'une loi organique, et le

1. Séance du 30 mars 1903.

2. Chambre, séance du 30 mars 1903, *J. O. du 31, Débats Parl.*, p. 1439.

principe que nous défendons les uns et les autres, c'est qu'il faut éviter, autant que possible, de modifier une loi organique par une loi de finances » ; vainement le Ministre des Finances, M. Rouvier, fit-il observer qu'il était admis qu'un crédit pouvait être augmenté par le Sénat dans les limites où le Gouvernement le demandait à cette Assemblée, sans porter atteinte aux prérogatives financières de la Chambre des Députés ; la Chambre, par 440 voix contre 65, adopta les vues de son rapporteur général qui avait affirmé une fois de plus que « le droit de voter des relèvements de crédits appartient aux seuls élus du suffrage universel et que le Sénat ne peut en prendre l'initiative », que c'était « ce droit seul qui se trouvait en jeu et non pas l'exécution de la loi organique de 1889 », sur ce même point le président de la commission du budget fut aussi affirmatif : « Il est bien entendu, dit-il, que si vous diminuez le chiffre du crédit d'un million, c'est parce que nous ne croyons pas qu'on doive reconnaître au Sénat la prérogative financière dont il vient d'être parlé. J'ajoute que, diminuer le chapitre d'un million, ce n'est nullement interdire à M. le Ministre de la Guerre la convocation des territoriaux, car on ne peut pas, par voie de réduction budgétaire, supprimer une loi (1). » M. Dubost, rapporteur général, déclara au Sénat : « Votre Commission estime que le moment n'est pas venu de discuter la question constitutionnelle sur laquelle s'est basée la Chambre pour refuser l'augmentation d'un million. En effet, M. le Ministre a déclaré à la commission que la suppression de ce crédit n'avait pas la signification d'un abandon de l'appel des réservistes ; qu'il avait, dans ce chapitre, toutes les res-

1. Séance du 30 mars, *J. O.* du 31, p. 1445.

sources nécessaires pour lui permettre de faire face à la période d'instruction à laquelle sont appelés les territoriaux. Nous n'avions donc plus qu'à faire état de la diminution qui résultait du vote de la Chambre », ce que fit également le Sénat et M. Maurice Berteaux, rapporteur général à la Chambre des Députés, de souligner cette attitude des Sénateurs. « Le Sénat a supprimé les relèvements de crédits dont il avait pris l'initiative, *reconnaissant ainsi implicitement le bien-fondé de nos observations* et des votes que vous avez émis. »

BUDGET DE 1904. — En examinant le projet du budget de 1904, le Sénat y apporta d'importantes modifications, plusieurs chapitres furent notamment créés par la haute Assemblée : au Ministère des Finances, un chapitre 46 *bis* (Contrôle des dépenses engagées dans les Ministères, 23.000 fr.), il ne s'agissait pas là, à vrai dire, d'une création de dépenses, mais d'un report au Ministère des Finances de plusieurs dotations, jusqu'alors dispersées dans trois Ministères ; néanmoins la Chambre ne voulut pas de ce nouveau chapitre, le Sénat insista, mais n'obtint pas gain de cause.

Au Ministère de l'Agriculture, la Chambre ayant réuni en un même chapitre inscrit pour mémoire les crédits nécessaires au personnel et au matériel de l'institution du Crédit Agricole, il parut plus régulier au Sénat de ne pas laisser fonctionner les fonds de concours d'une manière aussi indéterminée et il établit, en conséquence, deux chapitres distincts, 1 *bis* (« Frais de répartition, d'administration et de contrôle des versements de la Banque de France pour le crédit agricole (personnel) ») et 2 *bis* (« *id.*... (Matériel) »), avec une dotation, le premier de 40.000 francs, le

second de 10.000 francs. La Chambre les rejeta l'un et l'autre, le Sénat les rétablit en portant même à 60.000 francs le crédit du chapitre 1 *bis* et la Chambre les accepta alors tous deux, conformément aux conclusions de son président de la commission du budget, M. Paul Doumer. Un chapitre 3 *bis* (« Impressions et publications du Ministère de l'Agriculture » 138.000 fr.) également créé par le Sénat fut rejeté par la Chambre et le Sénat n'insista pas.

Au budget des Travaux publics, un chapitre 68 *bis* fut ajouté par le Sénat, pour mémoire, la Chambre l'accepta avec la même indication.

En outre, le Sénat rétablit et réussit à faire accepter par la Chambre, après qu'elle l'eut rejeté par deux fois, le crédit du « Service du Trésor en Tunisie ».

Pour ce qui était des majorations de crédits proprement dites, sur 2.021.770 francs de dépenses nouvelles qu'avait proposées le Sénat, 1.991.620 francs furent adoptés par la Chambre, qui éleva même de 6.000 francs, au lieu de 4.000 francs comme le demandait le Sénat, le chapitre 37 du Ministère de l'Agriculture, relatifs aux encouragements à l'industrie chevaline.

Parmi les chapitres pour lesquels la Chambre ne voulut pas consentir d'augmentation, se trouvait celui des Justices de Paix, qui, pour une majoration infime, donna lieu à un intéressant échange de vues : La Chambre avait voté, pour ce chapitre, un crédit de 8.346.900 francs que le Sénat porta à 8.347.000 francs ; lors du retour du budget à la Chambre, M. Paul Doumer, président de la Commission du budget, proposa à la Chambre d'adopter le chiffre du Sénat : « Il ne peut y avoir, dit-il, de difficultés sur ce chapitre. L'honorable M. Dejeante, en vous propo-

sant une diminution de 100 francs, avait pour but d'inviter M. le Garde des Sceaux à donner des ordres pour que tous les emblèmes religieux fussent enlevés des prétoires. La Chambre a émis son vote à titre de simple indication. Le Sénat a reconnu qu'au point de vue budgétaire, les conséquences de ce vote dépassaient la portée de cette indication si particulière et il a rétabli le crédit du traitement des juges de paix. La manifestation que désirait M. Dejeante a été faite par le vote de la Chambre ; il n'y a donc pas à y revenir... On ne peut, dans la circonstance, poser la question des droits financiers de la Chambre et du Sénat... En vérité, un débat sur une question de droit constitutionnel, soulevé à propos d'une somme aussi infime, perdrait toute signification (1). « C'est précisément, répliqua M. Hubbard, ce qui fait la valeur constitutionnelle de mon argument ; qu'il s'agisse d'une somme de cent ou de mille francs, c'est une question de principe que j'entends poser, en dehors de toute considération relative au fond, et mon argumentation est d'autant plus forte qu'elle porte sur un chiffre plus faible... Mon ami, M. Dejeante et moi, nous demandons à la Chambre de ne pas ratifier cette augmentation de crédit votée par le Sénat. Nous le demandons pour deux raisons : d'abord pour la raison de principe relative aux droits de la Chambre et ensuite pour une raison de fond. La question de principe se pose précisément surtout sur un chapitre comme celui que nous discutons. Pourquoi ? Parce qu'il n'y a ici aucune difficulté sur le fond avec le Gouvernement, parce que ce n'est pas le Garde des Sceaux, le Gouvernement, qui sollicite le relèvement de ce crédit, car il a accepté la réduction avec

1. Séance du 28 déc. 1903, *J. O.* du 29, *Débats Parl.*, p. 3388.

l'indication que lui a donnée la Chambre. Or, la Constitution lui fait un devoir d'introduire d'abord une pareille demande devant la Chambre et nous nous trouvons, en ce moment-ci, en présence d'un crédit qui a été relevé par le Sénat et qui est ensuite présenté à la Chambre. Vous voterez, comme vous jugerez devoir le faire, Messieurs, mais, quant à nous, nous tenons à déclarer une fois de plus par notre vote que la théorie soutenue par Gambetta, au lendemain du vote de la Constitution de 1875, en ce qui concerne le droit de la Chambre, le droit du suffrage universel, celui des contribuables, celui de la Nation, est absolument méconnue » ; après avoir rappelé la thèse de Gambetta et attiré l'attention de ses collègues sur « la puissance extrême que la Constitution actuelle donne au Sénat », l'orateur concluait : « Ne laissez pas périmer le droit qui vous a été confié. Le suffrage universel, l'ensemble des contribuables peut dire qu'aucune autre Assemblée que la vôtre ne saurait donner la validité constitutionnelle à un crédit, par conséquent, vous vous devez à vous-mêmes de maintenir ce droit. En le sacrifiant, vous assumeriez devant le Pays et devant les électeurs une lourde responsabilité. Mes amis et moi, nous ne la prendrons pas. Vous en ferez litière si bon vous semble, vous repousserez notre proposition de principe qui tend à faire mettre aux voix le chiffre voté par la Chambre, le chiffre sur lequel le Gouvernement est d'accord avec nous, et non pas le chiffre relevé indûment et contrairement à la Constitution par le Sénat ». Le Président de la Commission du budget fit remarquer que celle-ci, pas plus que le Sénat, n'avait pensé que la question de principe soulevée par M. Hubbard se posait à propos du dit crédit, « du reste, conclut-il, nous acceptons bien volontiers de reprendre le chiffre primitif de 8.346.900 francs »,

ce fut ce chiffre qui fut adopté par la Chambre, puis par le Sénat, après que, devant les membres de la haute Assemblée, le rapporteur du budget de la Justice eut fait cette déclaration : « Messieurs, votre Commission des Finances a, comme vous le savez, accepté la réduction, mais sans la signification qui lui a été donnée par la Chambre des Députés. Elle désire laisser M. le Garde des Sceaux libre de faire ce qu'il convient ».

Un débat plus important s'ouvrit à l'occasion du vote des crédits relatifs aux traitements des commissaires de Police (chapitre 63 du budget de l'Intérieur), que la Chambre, sur la proposition de M. Paul Constans, avait réduits, en vue de la suppression des commissaires spéciaux, et que le Sénat porta de 250.000 francs à 1.823.210 francs.

La commission du budget ayant fait savoir à la Chambre qu'elle acceptait le chiffre du Sénat, M. Maurice Bertheaux en manifesta son étonnement. « Je suis très frappé pour ma part, dit-il, de la procédure qu'on veut nous engager à suivre et qui consiste à demander à la Chambre l'adoption d'un relèvement de crédit opéré par le Sénat. Cette question de principe est à mes yeux toute la question. Pour doter un service qu'il a l'intention de conserver, le Gouvernement a d'autres moyens que de mettre la Chambre dans l'obligation d'incliner ses prérogatives devant les prétentions du Sénat. Ces prérogatives, j'ai été habitué, depuis dix ans, à les voir, en toutes circonstances, défendre avec un soin jaloux, par ceux qui nous avaient précédés sur les bancs de la Commission du budget, et, lorsque, à mon tour, j'ai fait partie de cette commission, soit comme rapporteur du budget des Postes ou du budget de la Guerre, soit comme rapporteur général, je me suis également, et en toutes circonstances, appliqué

à les faire rigoureusement respecter ; aussi, ne saurais-je, aujourd'hui, je le déclare bien haut, voter le relèvement de crédit qui a été opéré par le Sénat. Ce serait établir un précédent dangereux et, sans vouloir rien dire de désobligeant pour la commission du budget, je me permets d'exprimer le regret que ce ne soit pas elle qui défende ici les droits et les prérogatives de la Chambre ». M. Charles Benoist lui succéda. « Au point de vue du droit, dit-il, c'est un point qui n'est pas douteux, le Sénat ne peut pas rétablir un crédit supprimé ni relever un crédit diminué par la Chambre. En droit, cela est certain et incontestable ; mais, en fait, il est admis par une pratique de vingt ans que, lorsque le Sénat relève un crédit voté par nous, *il nous adresse, sous une forme qu'on pourrait souhaiter meilleure, comme une espèce d'invitation à procéder à une seconde délibération*. Si nous acceptons cette invitation, sous la forme où elle nous est faite, et si nous adoptons le chiffre qui nous est suggéré par le Sénat, nous consentons par là une de ces transactions fréquentes et peut-être nécessaires, si l'on veut que deux Chambres coexistent et que le régime parlementaire puisse fonctionner. Je répète pourtant et je maintiens que le droit de la Chambre en matière de lois de finances, tel qu'il découle de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, n'est pas seulement un droit de priorité ou d'antériorité. Le Sénat ne peut pas relever, de sa propre initiative, un crédit diminué par elle. Le fait même que le Gouvernement demanderait au Sénat de relever un crédit ne donne pas au Sénat le droit de le relever. Je vais plus loin : le Gouvernement ne peut pas demander au Sénat de relever un crédit réduit par la Chambre, parce que la Constitution lui fait un devoir d'apporter, en premier lieu, cette demande à la Chambre et de ne porter au Sénat que

des demandes déjà votées par la Chambre. Encore une fois, *tout acte contraire du Sénat ne saurait être considéré par nous que comme une invitation à passer à une seconde délibération*. Quand il le fait, il va peut-être un peu au-delà de son droit ; mais, nous ne sommes nullement allés jusqu'au bout du nôtre, nous ne l'avons pas épuisé ; et si, dans cette seconde délibération, nous maintenons la réduction de crédit, *le dernier mot doit toujours appartenir à la Chambre* ; le Sénat n'a aucun moyen constitutionnel de relever un crédit que nous aurons refusé de relever ».

Le rapporteur du budget de l'Intérieur, M. Clémentel, vint alors expliquer que c'était parce que le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, tenait essentiellement à ce que la Chambre rétablît les crédits du chapitre 3 de son ministère au chiffre, selon lui, « indispensable pour lui permettre d'assurer les services », que la commission du budget proposait ce rétablissement. « Dans ces circonstances, dit-il, que devait faire la Commission du budget ? Est-il besoin de dire qu'elle était unanime à vouloir défendre et sauvegarder les droits et les prérogatives financières de la Chambre. Si elle avait purement et simplement repoussé le relèvement, demandé par le Gouvernement, cela n'aurait pas empêché la Chambre, lorsque M. le Président du Conseil aura exposé les raisons du Gouvernement qui nécessitent le relèvement du crédit, cela n'aurait pas empêché la Chambre de voter ce relèvement et de donner au Gouvernement la marque de confiance qu'il demande. Elle l'eut fait, sans qu'une pièce officielle et importante, comme le rapport de M. Merlou, ait exposé ces circonstances de fait spéciales motivant sa décision et formulé les réserves que nous devons faire pour la sauvegarde de ses droits financiers ». « Au surplus,

ajoutait-il, s'il n'y a pas de jurisprudence en matière de droit parlementaire et politique, il y a des précédents. Nous nous y sommes référés et la décision que nous vous demandons de prendre est conforme à un précédent créé en 1888 ». Et l'orateur rappelait alors la thèse de transaction développée par Floquet, le 22 décembre 1888 (1) et, d'autre part, les réserves formulées, en 1885, par M. Jules Roche (2) que, disait-il, « la Commission a tenu à faire siennes », il concluait en invoquant l'autorité de Gambetta, qui s'attachait à « cette théorie du « dernier mot ».

Mais, M. Marcel Sembat, craignant que le Sénat, non content d'adresser de simples remontrances, ne considérât ses droits financiers comme égaux à ceux de la Chambre, émit alors l'opinion qu'avant de céder au Sénat, il fallait d'abord savoir comment serait interprété ce vote de la Chambre ; ce à quoi M. Clémentel répondit qu'il n'appartenait pas « à la Chambre d'exiger du Sénat des déclarations de principe quelconques, surtout touchant au droit constitutionnel ». Après lui, M. Louis Martin vint reprendre la thèse de M. Sembat, à savoir que le Sénat n'usait pas, en l'espèce, d'un simple droit de remontrance. « Si ce vote qui nous est déféré, expliquait-il, ne constituait qu'un acte de remontrance ou d'invitation, il faudrait un nouveau vote de la Chambre et du Sénat. Or, si, le Sénat ayant parlé, vous dites le dernier mot, et si la question ne revient plus devant l'autre Assemblée, c'est que celle-ci a usé du droit de priorité », et M. Martin concluait ainsi : « Vous sortez des urnes populaires tous les quatre ans : le Sénat est élu une fois tous les neuf ans par des délégués nommés pour toute autre chose

1. Voir p. 68.

2. Voir p. 64.

que celle d'élire des Sénateurs. Vous représentez la tradition qui veut que les lois de finances soient votées par ceux-là mêmes qui représentent les contribuables ; au nom des contribuables, maintenez votre droit ». Le Président du Conseil, Ministre de l'Intérieur et des Cultes, M. Emile Combes, expliqua alors qu'il ne croyait pas « avoir manqué à ce qu'on appelle les prérogatives de la Chambre » en demandant au Sénat, conformément à l'exemple de Floquet « dont, dit-il, vous ne recuserez pas l'esprit républicain », de vouloir bien rétablir un crédit que la Chambre avait supprimé sans l'entendre, par suite de son absence involontaire ; puis, malgré une nouvelle adjuration de M. Marcel Sembat, la Chambre, par 329 voix contre 239, adopta le chiffre de 2.073.210 francs voté par le Sénat et accepté par la commission du budget, ainsi que par le Gouvernement (1).

Le Sénat obtenait satisfaction, mais, dans la séance d'ouverture du 12 janvier 1904, M. Wallon, doyen d'âge, n'en protesta pas moins en ces termes contre les paroles prononcées récemment à la Chambre : « L'article 8 a été, plus vivement que jamais, attaqué le mois dernier, à la Chambre des Députés, attaqué professionnellement. On a posé en droit — comme un point qui n'est pas douteux — que le Sénat ne peut pas rétablir un crédit supprimé, ni relever un crédit diminué par la Chambre des Députés. Le Sénat, il est vrai, ne s'est jamais abstenu de le faire, mais, on n'y veut voir qu'une espèce d'invitation à procéder à une seconde délibération, sous une forme, nous dit-on, qu'on pourrait souhaiter meilleure. Ce raisonnement n'a

1. Séance du 28 décembre 1903, *J. O. du 29, Débats Parl.*, p. 3394.

qu'un défaut, on y confond les crédits avec la loi, dont ils ne sont que les articles; et, du reste, une loi de finances n'eût-elle qu'un seul article, le Sénat, à qui on l'apporte de la Chambre des Députés, aurait toujours le droit de la rejeter. S'il ne pouvait ni le rejeter ni la modifier pourquoi la lui apporterait-on ?... Si son vote ne pouvait avoir d'autre signification que d'inviter la Chambre des Députés à une autre délibération, qu'avait-on besoin du Sénat? Le Conseil d'Etat, composé d'hommes d'élite nommés par le pouvoir exécutif, mais révocables seulement dans des conditions qui assurent leur indépendance, aurait pu suffire » (1).

BUDGET DE 1905. — Le Sénat réussit à faire accepter par la Chambre la création de quatre chapitres nouveaux, deux relatifs à l'administration du Crédit agricole, que la Chambre rejeta tout d'abord mais que le Sénat maintint; les deux autres se rapportant aux budgets de l'Intérieur et des Colonies; en présentant ces deux derniers et en annonçant que la Commission proposait de ratifier le vote du Sénat, le président de la Chambre tint à faire remarquer que le Chapitre VIII *ter* du Ministère de l'Intérieur était « l'incorporation au budget d'un crédit supplémentaire voté par la loi du 29 mars 1905 », et le Chapitre XXII *bis* du Ministère des Colonies « la conséquence de la loi du 24 mars 1905 » (2).

Le Sénat avait relevé les crédits de 17 chapitres, 14 de ces relèvements furent acceptés par la Chambre, 1 fut réduit de 500 francs et 2 furent rejetés, dont l'un relatif aux travaux d'aménagement du Palais du Trocadéro, ce

1. *J. O.* du 13 janvier 1904.

2. 2^e séance du 19 avril 1905, *J. O.* du 20, *Débats Parl.*, p. 1563.

rejet mérite de retenir notre attention : Le crédit demandé par le Gouvernement avait d'abord été refusé par la Chambre. Le Sénat le rétablit, la Chambre le rejeta à nouveau, le Sénat persista, mais la Chambre, sur les conseils de son rapporteur général, M. Pierre Baudin, ne voulut pas céder (1), et ce fut le Sénat qui s'inclina, voici en quels termes son rapporteur général, M. Antonin Dubost, l'y invita : « Malgré les deux votes successifs, la Chambre des Députés vient de rejeter à nouveau le crédit relatif à l'aménagement du Trocadéro, pour permettre l'organisation de concerts populaires. La Chambre des Députés n'a, d'ailleurs, donné aucune raison de ce rejet que le souci de maintenir intactes les prérogatives financières de la Chambre. Votre Commission a déjà indiqué que le droit du Sénat de relever les crédits, tout au moins dans la limite demandée par le Gouvernement, paraissait n'avoir jamais été contesté et a été admis par la Chambre dans ce budget même, à propos des chapitres XIII et XXVII du budget de l'Instruction Publique (Dépenses de la chaire Curie. Loyer du Palais Farnèse). Dans le premier cas, les crédits relevés par le Sénat et acceptés par la Chambre des Députés n'étaient même pas inscrits au projet du budget présenté par le Gouvernement ; celui-ci en avait demandé officieusement l'inscription à votre Commission des Finances. *Le droit du Sénat est donc reconnu et proclamé par la Chambre des Députés elle-même.* Le crédit demandé par le Gouvernement était la conséquence du refus opposé par la Chambre des Députés aux propositions d'une association privée qui se chargeait de faire à ses frais, sous certaines conditions, toutes les dépenses qu'exige absolument l'état

1. 1^{re} du 21 avril 1905, *J. O.* du 22.

actuel des locaux du Palais du Trocadéro. *En repoussant le crédit, la Chambre paraît vouloir revenir sur son refus primitif et inviter le Gouvernement à lui faire de nouvelles propositions conformes. C'est dans cet esprit que votre Commission vous propose de ne pas insister pour le vote du crédit de ce chapitre »* (1).

BUDGET DE 1906. — Voici les modifications apportées par le Sénat aux budgets des divers Ministères et les résultats finalement obtenus :

Justice et budgets annexes : augmentations proposées : 106.000 francs ; acceptées par la Chambre : 105.200 francs. Notons qu'en ce qui concerne l'augmentation du chapitre IV (Matériel du Conseil d'Etat) de 11.000 francs, le Président de la Chambre fit remarquer, en l'annonçant, que c'était la conséquence de la diminution du même chiffre opérée sur le chapitre III (Personnel du Conseil d'Etat).

Intérieur : augmentations proposées : 1.446.900 francs ; acceptées par la Chambre : 1.418.400 francs, plus 4.134 francs qu'elle sur-ajouta au chapitre 8 *bis* (Commission de la Tuberculose), déjà relevé par le Sénat.

Il convient de faire une mention au chapitre 6 (Traitements et indemnités des fonctionnaires administratifs des Départements), la Chambre voulant, encore une fois, supprimer les sous-préfets, avait réduit ce chapitre au chiffre de 3.575.000 francs ; le Sénat le releva à 5.000 000 francs ; la Chambre eut alors recours à une transaction et vota : 4.975.000 francs, à titre d'indication ; le Sénat adopta, donnant à cette réduction la signification d'une invitation

1. Sénat, séance du 21 avril 1905, *J. O.* du 22.

au Gouvernement « à étudier et présenter un projet de réorganisation administrative et à mettre fin à l'abus de certaines allocations faites sous le couvert de prétendus travaux extraordinaires » (1).

Guerre : Augmentation proposée et acceptée par la Chambre : 7.000 francs.

Commerce : Augmentation proposée et rejetée par la Chambre : 3.000 francs.

Agriculture : Augmentation proposée et acceptée par la Chambre : 6.500 francs.

Des modifications furent, en outre, apportées à la loi de finances ; ainsi, le Sénat obtint, dans l'article 4, relatif à la taxe sur les bicyclettes, la disparition du paragraphe accordant remise entière de la taxe aux contribuables dont la cote personnelle et mobilière ou celle de leurs ascendants ne dépasserait pas cinq francs en principal ; et ce ne fut que sur l'insistance de la Chambre qui lui retourna encore deux fois le texte, que le Sénat, qui voulait seulement la transformation de cette taxe en taxe indirecte, admit sa réduction de 6 à 3 francs.

L'accord demanda le même temps pour s'établir sur la rédaction de l'article 6, stipulant le dégrèvement des droits d'enregistrement en faveur des petits obligataires malheureux de la Compagnie du Canal de Panama, dont le Sénat ne voulait pas.

Enfin, le Sénat porta de 53 à 57 millions le maximum des obligations à court terme à émettre en 1906, la Chambre accepta et porta même ce chiffre à 60.500.000 francs, mais le Sénat rétablit son chiffre et la Chambre s'en tint là.

1. Sénat, séance du 14 avril 1906.

BUDGET DE 1907. — La Chambre n'accepta le relèvement que de deux crédits, qui furent majorés, l'un, de 500.000 francs (Intérêts de la dette flottante), l'autre, de 10.164 francs (Ecole des Hautes Etudes) et repoussa toutes les autres augmentations s'élevant à 59.948 francs. En vain, le Sénat essaya-t-il de maintenir une augmentation de 18.000 francs pour les traitements des membres de la Légion d'honneur et des Médaillés militaires, le dernier mot resta à la Chambre.

Le Sénat ayant relevé de 21.000 francs les crédits des Cours d'Appel, en vue d'assurer les traitements de trois conseillers créés à la Cour de Toulouse par la loi du 27 avril 1906, M. Guyot-Dessaigne, Garde des Sceaux, demanda à la Chambre de sanctionner ce vote, mais celle-ci s'en rapporta à son président de la Commission du budget, M. Maurice Berteaux, qui déclara : « Nous nous trouvons ici en présence d'un relèvement de crédit opéré par le Sénat... C'est donc pour des raisons de fait *et aussi pour des raisons de droit constitutionnel, qui différencient les pouvoirs financiers des deux Chambres que la commission du budget est obligée de maintenir sa décision* » (1).

Des déclarations intéressantes furent également faites au sujet du crédit de la Bibliothèque Nationale ; le Sénat avait adopté un amendement de M. Lintilhac tendant à relever celui-ci de 5.000 francs ; la Commission du budget repoussant cette augmentation, M. Chenavaz déposa un amendement en vue d'une majoration de 4.500 francs. « Pas plus que le Président de la Commission du budget, je n'accepte, dit-il, la prétention du Sénat de relever le chiffre des crédits votés par la Chambre des Députés...

1. Séance du 28 janvier 1907, *J. O.* du 29, p. 191.

Je ne demande pas le rétablissement du crédit proposé par le Sénat, pour ne pas souscrire à ces empiètements sur les attributions de la Chambre, dont je suis aussi jaloux que M. le Président de la Commission du Budget ; mais je demande par une proposition nouvelle, qui aurait été faite, je le répète, lors de la première discussion du budget à la Chambre, si j'avais eu des renseignements plus exacts, le rétablissement du crédit tel qu'il existait au budget de 1906, ou à peu près. C'est pourquoi je demande à la Chambre de voter un relèvement de crédit de 4.500 francs. » « Il me suffira de faire remarquer, répliqua M. Maurice Berteaux, qu'il nous est impossible d'accepter l'amendement en discussion. Mon ami Chenavaz, mû par un sentiment de générosité extrêmement louable, je le reconnais, a perdu de vue qu'en reprenant, même avec un chiffre inférieur, le relèvement proposé par M. Lintilhac au Sénat, il aboutirait en réalité à sanctionner une initiative de la haute Assemblée en matière financière ? Or, cela ne peut pas constitutionnellement être admis, et je ne pense pas que la Chambre soit disposée à l'admettre » (1). M. Chenavaz s'attacha encore à démontrer que les attributions de la Chambre n'étaient nullement en péril, fit ressortir l'intérêt qui s'attachait au service de la Bibliothèque et maintint son amendement, appuyé par M. Couyba, rapporteur du budget de l'Instruction Publique et M. Lucien Millevoje. Mais la Chambre repoussa l'amendement et maintint son chiffre de 449.000 francs. Au Sénat, M. Lintilhac revendiqua pour cette Assemblée le droit de modifier les crédits votés par la Chambre. « Sans doute, dit-il, nous avons le plus souvent laissé le dernier mot à la Chambre

1. Séance du 28 janvier, *J. O. du 29, Débats Parl.*, p. 194.

qui a le premier en la matière. Pour faire bon ménage, le Sénat est comme les maris sages, il cède sur les vétilles, mais il tient bon sur l'essentiel du contrat ». Toutefois, il ne crut pas devoir maintenir son amendement, « ne voulant pas provoquer le conflit autour de ce pauvre petit crédit (petit par son chiffre, mais gros par la grappe d'intérêts touchants qui y était suspendue) » et il conclut par un appel à la bienveillance du Ministre, et, quoique M. Le Provost de Launay eût repris le chiffre voté primitivement par le Sénat, ce dernier adopta celui de la Chambre qu'acceptait la Commission des finances (1).

Le Sénat avait enfin introduit dans la loi de finances un article nouveau portant le n° 3 et établissant une taxe de vérification de poids et mesures. Le Président de la Commission du budget fit savoir que celle-ci repoussait cet article « comme comportant l'établissement d'une nouvelle taxe effectuée par le Sénat ».

BUDGET DE 1908. — Diverses augmentations du fait du Sénat furent acceptées ou repoussées par la Chambre, sans donner lieu à discussion, dans l'une ou l'autre Assemblée. Telles furent les augmentations proposées pour les ministères du Commerce (chapitre 35 : + 28.418.000 fr.), des Colonies (+ 20.000 fr.) et le budget annexe de la Légion d'Honneur (+ 1.208.750 fr.), qui, toutes, furent acceptées.

Pour les ministères des Finances (+ 235.900 fr.), de l'Intérieur (+ 360.679 fr.), de l'Instruction Publique (+ 7.000 fr.), des P. T. T. (63.550 fr.) et le budget annexe de la Caisse Nationale d'Epargne (+ 419.612 fr.), toutes rejetées.

1. Sénat, séance du 29 janvier.

Mais, il n'en fut pas de même pour les crédits du Ministère de la Guerre, majorés par le Sénat d'une somme totale de 4.417.000 francs.

Ce fut l'occasion, pour les orateurs de la Chambre de dénier au Sénat le droit de relever des crédits : « Nous avons pensé, avec nos devanciers, dit M. Maurice Berteaux, Président de la Commission du Budget, qu'il n'appartenait pas au Sénat de voter des relèvements de crédits » (1) et le rapporteur général de la commission, M. Léon Mougeot... « Nous devons signaler que nous nous trouvons en présence d'un vote de relèvement de crédit qui, en droit, est en contradiction formelle avec les prérogatives financières de la Chambre issue du suffrage universel, prérogatives que nous nous sommes efforcés de ne pas laisser périlcliter durant l'exercice du mandat que vous nous avez fait le grand honneur de nous confier. Jaloux de vos droits, nous ne pouvons donc vous proposer le relèvement voté par le Sénat ; nous vous demandons de le repousser, mais nous vous proposons de modifier, en les augmentant, les chapitres 14, 15 et suivants dans une proportion qui formera au total une augmentation de 2.947.100 francs » (2). La Chambre rejeta, dès le premier retour du budget, la majeure partie des augmentations proposées, pour ce ministère, par le Sénat, seul le crédit du matériel d'artillerie de campagne (chap. 99) fut élevé de 700.000 francs, alors que le Sénat avait voté une majoration de 750.000 francs. Sauf sur deux crédits (21 et 29), le Sénat persista dans son attitude, mais la Chambre également, et lorsque le budget lui revint pour la seconde fois, la seule modifica-

1. Chambre, 2^e séance du 30 décembre 1907.

2. J. O. du 31 décembre 1907, *Débats Parl.*, p. 3143.

tion qu'elle consentit fut une majoration de 10.000 francs au lieu d'une de 850.000 francs que voulait le Sénat, apportée au chapitre 43 (ordinaire de la Troupe).

Le Sénat dû, pour les faire accepter, rétablir deux fois après son premier vote les augmentations votées aux chapitres 15 (Solde de la Cavalerie : + 15.000 fr.), 16 (solde de l'Artillerie : + 47.000 fr.), 17 (solde du Génie : + 8.000 fr.), 18 (solde du Train : + 9.000 fr.), 19 (solde des troupes d'Administration : + 11.000 fr.).

Le chapitre 14 (solde de l'Infanterie), doté par la Chambre d'un crédit de 90.228.031 francs, que le Sénat porta à 91.385.031 francs, avec une augmentation de 1.157.000 fr. fut, après deux autres voyages au Luxembourg, voté par la Chambre avec le chiffre de 91.445.031 francs, toutefois, il faut noter que le dernier vote du Sénat l'avait ramené à 89.885.031 francs.

Mais, le Sénat ne put arriver à faire relever les crédits des chapitres 42 (Pain et approvisionnements de réserve) et 45 (Chauffage et éclairage), bien que, par deux fois, il eut rétabli les chiffres qu'il avait d'abord inscrits et qui majoraient de 500.000 francs le crédit du chapitre 42, et de 80.000 francs celui du chapitre 45.

Sur certains crédits, la haute Assemblée dut même, malgré l'énergie dont elle fit preuve cette année-là, consentir une diminution sur le chiffre qui lui avait été soumis lors de son premier examen du budget : ainsi, les dépenses d'« habillement et de campement », majorées de 750.000 francs, furent, en fin de compte, votées par le Sénat avec une diminution de 133.000 francs et celles du « couchage » augmentées de 120.000 francs subirent, dans les mêmes conditions, une diminution de 40.000 fr.

BUDGET DE 1909. — Sur une somme totale de 3.455.987 fr. d'augmentations opérées par le Sénat, la Chambre les admit seulement jusqu'à concurrence de 46.800 francs.

Le Sénat avait, notamment, porté de 86.000 francs à 100.000 francs la subvention au budget local de Saint-Pierre et Miquelon ; le rapporteur général de la commission du budget fit savoir à la Chambre que la commission n'avait pas cru devoir accepter ce relèvement, « le Gouvernement n'étant pas intervenu devant la Chambre ».

BUDGET DE 1910. — Le Sénat introduisit de nouveaux chapitres, résultant de l'incorporation à divers Ministères de crédits déjà votés par la Chambre, tous furent acceptés par la Chambre, ainsi qu'une augmentation totale de 4.500.000 francs aux crédits des divers chapitres des constructions navales, provenant de l'inscription à ces chapitres de ressources votées pour la mise en chantier de deux cuirassés. De même, la Chambre ratifia une majoration de 58.000 francs au budget des Affaires Etrangères et de 4.024.800 francs à celui des Travaux Publics. Mais, elle rejeta un relèvement de 225.000 francs à la Marine, ainsi que la création de trois nouveaux chapitres au Ministère des Travaux Publics, dotés ensemble de 26.660.000 francs ; sur ce point, s'ouvrit un important « débat académique », comme le qualifia un député, dans le détail duquel il nous faut entrer.

Il s'agissait de crédits en vue des travaux de chemin de fer à exécuter sur le réseau de l'Etat ; la Chambre les ayant inscrits, pour une somme totale de 26.660.000 francs aux articles 84 et 85 de la loi des finances, au compte spécial des chemins de fer de l'Etat, le Sénat avait supprimé ces

articles et transporté les crédits au budget lui-même des Travaux Publics. La Commission du Budget demanda à la Chambre, dans la séance du 7 avril 1910 (1), de retrancher les trois chapitres en question du ministère des Travaux Publics ; un orateur, qui, cependant, avait, à maintes reprises, défendu les prérogatives de la Chambre, M. Jules Roche, demanda le maintien des trois chapitres, voyant en l'espèce non un relèvement de crédit, mais une simple « écriture différente » d'une même somme. « Le Sénat, dit-il, n'a pas ajouté un centime à la somme votée par la Chambre, mais il a écrit cette dépense ailleurs. Il l'a écrite où il convient, où elle indique aux contribuables, qui ont le droit de savoir quelle est la dépense publique, la vérité en ce qui concerne cette dépense... Je demande que l'écriture budgétaire du Sénat soit maintenue purement et simplement, ce qui ne change rien au fond des choses ».

« Il y aurait là, en effet, reprit M. Paul Doumer, rapporteur général, s'il n'y avait pas une question de principe en jeu, une affaire de forme plutôt que de fond... Mais, une question de principe se pose. Lorsque le Gouvernement et la Chambre n'ont pas ouvert de crédits au budget, personne d'autre n'a l'initiative de l'ouverture de ces crédits.... Quoi qu'il en soit, pour le moment, un seul des trois pouvoirs n'avait pas le droit de prendre cette initiative : c'est le Sénat. Nous ne pouvons donc accepter l'inscription des trois chapitres nouveaux qu'il nous propose d'adopter ».

« Il y a, j'en demande pardon à mon honorable ami, M. Doumer, reprit M. Jules Roche, une confusion dans son esprit sur le véritable caractère de l'écriture dont il

1. J. O. du 8, *Débats Parl.*, p. 1936.

s'agit. La question est très intéressante et touche au fond même du droit du Parlement. Si nous avions à accepter un relèvement de crédit ou un crédit nouveau inscrit par le Sénat, sans que le Gouvernement l'ait demandé, je serais plus que personne avec M. le rapporteur général..... Mais, je prétends que l'équivoque dont je viens de parler réside en ceci : M. le rapporteur général a dit : Le Sénat ne peut pas inscrire dans le budget une disposition qui n'y était pas. Mais, la question est de savoir ce qu'est le budget. *Le Budget, ce n'est pas le tableau A, c'est la loi de finances...* Une somme de 26.660.000 francs était inscrite dans la loi de finances, lorsque le budget est parti de la Chambre pour aller au Sénat, le Sénat n'a pas ajouté un centime à ces 26.660.000 francs. Le Sénat a changé de place ce crédit, mais il n'a rien ajouté au budget, il ne l'a pas augmenté d'un centime. Donc, la question de principe ne se pose pas. Le Sénat n'a pas accru les dépenses de l'Etat, il n'a pas aggravé les charges des contribuables. Quelle est donc la seule question qui se pose ? Je le répète, c'est celle que j'ai indiquée tout à l'heure, c'est une question de sincérité et de clarté d'écritures..... Il n'importe non moins au principe d'une bonne écriture et d'une bonne administration du budget qu'au droit parlementaire de la Chambre de maintenir l'écriture faite par le Sénat. Tels sont les motifs pour lesquels je persiste à demander à la Chambre de défendre son droit en maintenant cette écriture ». Le rapporteur général vint alors accuser M. Jules Roche d'hérésie : « Vous avez, mon cher Collègue, dit-il, commis une première hérésie en disant : le budget c'est la loi de finances. *Non, le budget, ce n'est pas la loi de finances ; la loi de finances est une loi annuelle qui comprend pour partie le budget, c'est-à-dire le tableau des dépenses de l'Etat auto-*

risées et le tableau des recettes prévues. Mais elle comprend, en outre, les budgets annexes qui sont rattachés pour ordre au budget général, puisque la balance de ces budgets en recettes ou en dépenses figure dans le budget général. La loi de finances comprend ensuite les services spéciaux du Trésor, autre compartiment qui ne constitue pas non plus le budget proprement dit ; elle comprend enfin d'autres dispositions : moyens de service, dispositions annuelles ou dispositions spéciales, qui sont de véritables lois, des textes législatifs, sans rapport, bien souvent, avec aucune question fiscale. Donc, *la loi de finances et le budget sont deux choses différentes* », et l'orateur concluait : « Je veux, Monsieur Jules Roche, faire appel à votre compétence. Vous avez établi la jurisprudence ; quelle est-elle ? L'Assemblée qui n'a pas l'initiative en matière financière n'a pas même le droit d'ouvrir un chapitre au budget, parce que les chapitres, à la différence des articles, ont le caractère législatif. Or, il s'agit de bien autre chose. La question qui se pose est la suivante : on veut faire passer dans le budget général des crédits qui, sur l'initiative du Gouvernement, avec l'approbation de la Chambre, ont été inscrits aux services spéciaux du Trésor, lesquels s'équilibrent en recettes et en dépenses en dehors du budget ; ils forment donc bien des budgets particuliers. Je le répète, *il ne nous est pas possible de reconnaître au Sénat le droit d'ouvrir un chapitre nouveau* ». Et, à l'appui de sa thèse, M. Doumer relatait que, dans ce même budget, le Sénat ayant réparti, comme les années précédentes, en deux chapitres, des crédits du Ministère des Affaires Étrangères réunis en un seul chapitre sur l'initiative du Gouvernement, la Chambre avait considéré que « le Sénat n'avait pas même le droit de revenir au

statu quo ante, parce qu'il faisait ainsi œuvre d'initiative financière»; s'il en est ainsi, concluait-il, pour un chapitre nouveau, à plus forte raison ne pouvons-nous admettre que le Sénat crée dans le budget général de nouveaux chapitres pour y faire figurer les crédits inscrits par nous aux budgets spéciaux... Je demande à la Chambre de maintenir la résolution de la commission du budget ».

« Si la distinction dont il s'agit était admise, reprit encore M. Jules Roche, il en résulterait que, si le Sénat ne peut rien écrire dans les tableaux budgétaires, il aurait le droit d'écrire en dehors des tableaux budgétaires. Eh bien ! non. La même loi s'applique à tout l'ensemble de la loi de finances. C'est le texte même de la Constitution. L'article 8 de la loi du 24 février 1875 a parlé des lois de finances et non pas des tableaux budgétaires. Par conséquent, non ami, M. Doumer, me permettra de lui dire que c'est moi qui suis dans l'orthodoxie budgétaire et constitutionnelle. Je n'ai commis aucune hérésie ». Mais, la Chambre se rallia aux propositions de sa commission du budget et vota la suppression des chapitres litigieux. Le Sénat les maintint, la Chambre les supprima de rechef, nouveau maintien par le Sénat. « Il a été émis, dit dans cette Assemblée, M. Maurice Rouvier, président de la Commission des Finances, dans le rapport fait au nom de la Commission du budget de la Chambre, une théorie que nous ne pouvons accepter. C'est pour la première fois, cette année, que nous voyons apparaître une telle prétention. On dénie au Sénat le droit d'inscrire, ou plutôt de transposer, dans la section des budgets alimentés par l'impôt des crédits votés par la Chambre et placés par elle à la section des budgets alimentés par l'emprunt, sous prétexte que, par cette transposition, nous en faisons des crédits

nouveaux. C'est par un véritable abus de langage qu'on prétend voir la création d'un chapitre nouveau dans le fait qu'on déplace un crédit d'une section pour le porter dans une autre..... »; après s'être étonné que la Chambre se montrât actuellement plus chatouilleuse qu'au moment du vote des douzièmes provisoires, le rapporteur concluait : « Je ne veux pas pousser le débat plus loin, mais je dis qu'il nous est impossible de ne pas faire réserve de nos droits. Nous n'acceptons, nous ne sommes disposés à accepter en aucune façon l'interprétation de M. le rapporteur général de la commission du budget de la Chambre des Députés » (1); mais, la Chambre ne céda pas et ce fut, en fin de compte, le Sénat qui capitula.

4^e PÉRIODE. — 1911-1914. — Depuis 1911, la question des attributions financières des deux Chambres n'a donné lieu, ni à la Chambre ni au Sénat, à d'importants débats. La Chambre semble disposée à accepter, sans rien dire, les relèvements de crédits opérés par le Sénat, qui, dans les derniers budgets, a obtenu presque toutes les majorations qu'il s'est attaché à faire passer.

BUDGETS DE 1911, 1912, 1913 ET 1914. — Le Sénat introduisit, en 1911, plusieurs chapitres nouveaux, qui, tous, sauf un relatif au personnel des commis et dames sténodactylographes des bureaux des Ponts et Chaussées et des Mines, étaient motivés par des circonstances extraordinaires : Frais de réception de souverains étrangers ; Voyages hors du territoire du Président de la République ; secours aux victimes des inondations ; Funérailles de M. Maurice

1. Sénat, séance du 8 avril 1910, *J. O. du 9, Débats Parl.*, p. 1431.

Berteaux, ministre de la Guerre ; toutes ces créations de chapitres furent ratifiées par la Chambre, qui sanctionna également tous les relèvements de crédits, ne réduisant que 15.775 francs sur une augmentation de 230.197 francs opérée par le Sénat sur les fonds du Ministère de la Justice.

En 1912, la Chambre rejeta la majeure partie des relèvements de crédits dus à l'initiative du Sénat, celui-ci ne maintint alors qu'une augmentation de 148.000 francs portant sur le chapitre 30 du budget de la Guerre (Établissements de l'Artillerie-Personnel) et qu'il réussit à faire adopter par la Chambre.

En 1913, le Sénat parvint, de même, en les maintenant après une première radiation par la Chambre, à faire adopter une création de chapitre et une majoration de dépenses. Le chapitre créé était le chapitre 9 *bis* du département des Finances, avec la rubrique : « Amortissement des avances faites par le Trésor pour l'exécution du programme approuvé par la loi du 30 mars 1912 » : 3.098.000 francs, la Chambre, conformément à la proposition de sa commission, supprima ce chapitre du budget des Finances et le reporta à celui de la Marine ; le Sénat persista dans son attitude et la Chambre adopta cette répartition.

Quant au chapitre majoré, c'était celui que nous connaissons déjà, des traitements des fonctionnaires administratifs des départements, toujours la question de la suppression des sous-préfets ! La Chambre ayant réduit ce crédit de 5.038.900 francs à 3.577.400 francs, le Sénat rétablit le chiffre primitif ; la Chambre repoussa, une première fois, cette majoration, malgré le Gouvernement et sa

commission, mais le Sénat ne céda pas et finalement la Chambre adopta le chiffre du Sénat.

D'autres chapitres, créés par le Sénat, notamment au Ministère de la Guerre, avaient été, sans aucune difficulté, acceptés par la Chambre, de même que de nombreuses majorations, mais à noter que le Sénat avait opéré également presque autant de réductions correspondantes.

Dans la loi de budget de 1914, le Sénat créa de nouveaux chapitres constituant soit l'incorporation au budget de crédits déjà votés, soit véritablement des dépenses nouvelles ; la Chambre les accepta toutes, ainsi que toutes les majorations de crédits formant un total de 56.710 francs, plus un transport de 250.000 francs d'un chapitre au précédent du budget de l'Instruction Publique.

CHAPITRE IV

ÉTUDE DES DIVERS PROJETS DE RÉVISION DE L'ARTICLE 6

Avant d'aborder l'examen des divers projets qui furent élaborés, en vue de modifier l'article 8, il n'est pas sans intérêt de nous arrêter sur quelques procédés imaginés par les parlementaires pour éviter que ne se posât la question épineuse des attributions respectives des deux Chambres en matière financière et qu'un conflit ne s'élevât entre le Sénat et la Chambre des Députés.

Antérieurement au vote de l'amendement Rouvier-Berthelot, un moyen facile pour la Chambre des Députés de tourner la difficulté était le suivant : La Commission du budget repoussait le relèvement de crédit opéré par le Sénat, mais un membre de la Chambre présentait en séance, en vertu de son droit d'initiative, un amendement tendant au même but et que la Chambre votait ou repoussait, sans qu'intervînt aucune question de doctrine ; la Chambre eut, rappelons-le, recours à ce biais pour élever, en 1892, le crédit des tribunaux de police (1).

Mais, le 16 mars 1900, la Chambre des Députés, pour mettre un frein à la générosité de ses membres, pour arrêter « ce déluge d'amendements pleuvant sur les Députés

1. Voir p. 72.

au cours de la discussion interminable du budget », comme le disait M. Ribot, restreignit leur pouvoir d'initiative et d'amendement en matière budgétaire par l'adoption des deux propositions suivantes, la première de M. Rouvier, l'autre de M. André Berthelot : « L'article 51 du règlement est complété par la disposition suivante : « En ce qui touche la loi du budget, aucun amendement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé. » Art. 51 *bis* : « Aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget. »

La procédure signalée plus haut n'est donc plus possible, à moins que, comme le faisait remarquer M. Marcel Sembat (1), le relèvement de crédit ne soit demandé par le Gouvernement.

Un autre procédé que M. Clémentel signalait (2) comme ayant été employé sur la proposition de M. Antonin Dubost, consiste à refuser le relèvement des crédits et à voter aussitôt un crédit supplémentaire ; mais, ce détour, considéré par M. Wallon comme « une insulte au Sénat » (3), n'est possible que lorsque le budget est voté dans le cours même de l'exercice, des ressources supplémentaires ne se concevant pas pour couvrir des dépenses non encore effectuées.

1. Chambre, séance du 28 décembre 1903.

2. Chambre, séance du 28 décembre 1903.

3. Sénat, séance du 27 février 1887.

Mais tous les palliatifs imaginés n'ont pu empêcher le conflit d'exister à l'état de menace permanente et d'éclater fréquemment, ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent ; « pour résoudre définitivement la question, disait M. Clémentel (1), pour éviter un conflit demeuré en quelque sorte permanent entre les deux Assemblées et qui ne sera jamais résolu, chacun s'efforçant de toujours coucher sur ses positions et de ne pas perdre un pouce de terrain, il n'y a qu'un seul moyen, c'est de demander de la trancher à la seule autorité compétente, à l'Assemblée Nationale. » Il appartient, en effet, au Congrès seul de reviser l'œuvre de l'Assemblée Nationale, aussi a-t-on, à plusieurs reprises, songé à reviser constitutionnellement l'article 8.

Le 14 janvier 1882, Gambetta déposait, à cet effet, un projet dans lequel il exposait les inconvénients du mouvement de navette imprimé chaque année au budget et proposait à l'Assemblée Nationale « d'exprimer, en premier lieu, dans un texte dépourvu de toute ambiguïté ce que de tout temps nous avons estimé avoir été la véritable pensée des rédacteurs de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février, à savoir que la Chambre haute n'a, en matière de budget, qu'un droit de contrôle, et de décider ensuite qu'elle ne peut en aucun cas rétablir un crédit supprimé par la Chambre des Députés ; en sorte que, dans toutes les questions de taxes et de crédits, c'est la Chambre issue directement du suffrage universel qui aura le premier et le dernier mot » ; et Gambetta concluait : « Ce qu'il faut affirmer et mettre au-dessus de toute discussion, c'est que, lorsqu'en matière de lois de finances, la Chambre des Députés a dit

1. Chambre, séance du 28 décembre 1903.

son premier mot, le Sénat a bien, par l'organe de son rapporteur, de ses commissions et du Cabinet lui-même, le droit de faire des remontrances à la Chambre, de lui dire qu'il trouve tel ou tel impôt, tel crédit, telle suppression de crédit injustes ou inopportuns, de lui indiquer telle modification sur l'ensemble du budget, mais que le Sénat n'a que ce droit. Les remontrances, les observations du Sénat une fois présentées à la Chambre, le droit du Sénat est épuisé. La Chambre des Députés statue en dernier ressort, dit oui ou non, accepte ou rejette, mais ce vote-là est sans appel et sans cassation. » Mais la chute du Grand Ministère (1) entraîna la disparition du projet de Gambetta.

Après lui, Jules Ferry soumit aux Chambres, le 24 mai 1884, un projet de révision de la Constitution, dans lequel figurait l'article 8 § 2. Jules Ferry proposait d'attribuer à la Chambre le dernier mot, après deux délibérations, quant aux crédits supprimés par elle, en donnant, par contre, le dernier mot au Sénat pour les dépenses nouvelles introduites par la Chambre et supprimées par la haute Assemblée. Répondant d'avance à une objection possible. « Craint-on, disait-il, que la Chambre des Députés n'abuse de son « dernier mot » et que, sous la forme de réduction de crédits, elle n'abroge des institutions établies par des lois, et que des lois débattues et votées dans la forme ordinaire doivent seules pouvoir abolir ou réformer ? Mais il ne nous paraît pas impossible de déterminer avec précision les dépenses et les traitements afférents à certains services constitués par des lois organiques et qui ne pourraient être modifiés que par l'accord des deux Chambres. Nous croyons fermement que ce problème, si délicat

1. 26 janvier 1882.

qu'il soit, n'a rien d'insoluble, rien qui soit au-dessus des forces et du bon esprit de la majorité des deux Chambres » (1). C'eût donc été l'adoption de l'institution anglaise du Fonds Consolidé.

Mais, la Commission des Finances du Sénat se montra nettement hostile à la révision de l'article 8. « La majorité de votre Commission, déclara son rapporteur, M. Dauphin, n'a pu se déterminer à saisir l'Assemblée Nationale d'une organisation d'attributions financières qui ne lui a point paru suffisamment élaborée. La révision d'un article d'une loi constitutionnelle ne peut être abordée avec confiance que quand le Gouvernement et les deux Chambres sentent, par les déclarations de l'un, par les rapports des commissions ou l'esprit des votes préliminaires des autres, qu'il y aura accord facile sur les solutions.

Dans la circonstance présente, rien n'est défini, ni même pressenti. La forme dans laquelle l'exposé des motifs indique ses idées est plus interrogative qu'affirmative; aucun vote ni aucune discussion de la Chambre ne donnent l'idée de ses intentions, et, au moment de livrer ce problème délicat à une Assemblée Nationale, il est impossible d'apercevoir le nombre et la nature des propositions qui s'y produiront, ni le terme d'une délibération longue et peut-être stérile. Dans cet état, la majorité de votre commission s'est résolue à vous proposer de ne pas déclarer qu'il y avait lieu de réviser l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 », et le Sénat retranscha l'article 8 du projet de révision (2).

1. Chambre, séance du 24 mai 1884, *J. O., Débats Parl.* du 25, p. 1121.

2. Séances des 26 et 29 juillet 1884, *Débats Parl.* des 27 et 30, p. 1369 et 1399.

Lorsque ce projet de révision, modifié par le Sénat revint à la Chambre, le rapporteur de la commission, M. Dreyfus, fit la déclaration que voici : « La Chambre et le Gouvernement avaient pensé qu'il fallait demander à l'Assemblée Nationale de mettre fin par un texte précis aux conflits continuels et de donner force de loi à la jurisprudence établie par le bon esprit du Sénat et attribuant à la Chambre des Députés le dernier mot après deux délibérations, quant aux crédits supprimés par elle. En l'état et devant l'impossibilité d'arriver à une formule commune, votre commission a pensé qu'il convenait d'affirmer nettement, dans le présent rapport, les droits financiers de la Chambre des Députés, tels qu'ils résultent du texte de l'article 8, des délibérations qui en ont précédé le vote à l'Assemblée Nationale et des déclarations successives contenues dans les rapports de vos commissions du budget » ; après avoir rappelé le sens que Gambetta donnait à l'article 8, se refusant à accorder au Sénat une initiative personnelle en matière d'ouverture de crédits, au nom du « bon sens et de la logique », le rapporteur concluait : « Les droits que la Chambre des Députés tient du texte même de la Constitution, ce sont les droits mêmes de la nation souveraine, seule maîtresse depuis la Révolution Française, de consentir l'impôt et de voter la dépense par l'intermédiaire de ses représentants directs. Nous aurions voulu faire proclamer cette interprétation dans le texte même des lois constitutionnelles. Mais, pour n'y être pas inscrite expressément, elle n'en reste pas moins la seule qui soit conforme aux traditions démocratiques, et la Chambre saura la faire prévaloir » (1). Et même, à Ver-

1. Chambre, séance du 31 juillet 1884, *J. O., Débats Parl.* du 1^{er} août.

sailles, MM. Floquet et Allain-Targé voulurent saisir le Congrès de la question et déposèrent la proposition additionnelle suivante : « L'Assemblée Nationale, interprétant la loi constitutionnelle du 24 février 1875, déclare que l'article 8 de cette loi doit être entendu dans ce sens que le droit d'initiative et de décision, en matière d'ouverture de crédit ou d'établissement d'impôt, appartient exclusivement à la Chambre des Députés » ; mais, l'Assemblée repoussa cette proposition par la question préalable (1).

Parvenu à la Présidence du Conseil, Floquet reprit son idée de révision et déposa un projet en ce sens sur le bureau de la Chambre, le 14 octobre 1888 ; mais, le 14 février 1889, la Chambre vota l'ajournement *sine die* de ce projet et le Ministère se retira.

Voulant prévenir les conflits entre les deux Assemblées, sans toutefois recourir à l'appareil imposant et dangereux de la révision constitutionnelle, un sénateur, M. Marcel Barthe, avait précédemment déposé en 1885 une proposition de loi dont voici la teneur : « Aucun des crédits inscrits dans le budget voté pour l'année précédente ne peut être supprimé ou diminué que par l'accord de la Chambre des Députés et du Sénat. En cas de désaccord persistant, après deux votes successifs de chacune des deux Assemblées, sur un crédit alloué pour l'exercice précédent, le crédit est maintenu au budget sans nouvelle délibération ». La commission d'initiative parlementaire du Sénat ne retint pas ce projet, mais, faisant sienne cette idée d'un accord à établir entre les deux Chambres, présenta un rap-

1. Séance de l'Assemblée Nationale du 13 août 1884, *J. O., Débats Parl.* du 14, p. 162.

port où elle préconisait le recours, pour solutionner ce conflit particulier, à une commission mixte de Sénateurs et de Députés (1) ; jusqu'ici ce vœu n'a reçu aucune réalisation.

M. Léon Say signalait à la tribune du Sénat, le 24 juillet 1884, que pour faire face au conflit qui nous occupe, Gambetta et lui étaient tombés d'accord sur l'article suivant à ajouter à l'article 8 de la loi du 24 février 1875 : « Il est ajouté à l'article 8, relatif à l'organisation du Sénat, un paragraphe final ainsi conçu : « L'initiative des Sénateurs et des Députés ne s'exerce pas en matière d'ouverture et d'augmentation de crédits. Les tableaux annexés aux lois de finances et établissant les sommes affectées aux chapitres du budget ne pourront être augmentés par le Sénat qu'autant que l'initiative du relèvement aura été prise par le Gouvernement, sans que cette initiative puisse s'exercer par le Gouvernement devant le Sénat sur d'autres crédits ou portions de crédits que les crédits ou portions de crédits qui auraient été préalablement soumis à la délibération de la Chambre des Députés. » C'eut été là adopter la pratique anglaise et laisser au Gouvernement l'initiative en matière de crédit, solution que préconisait hautement M. Léon Say. « Je crois, disait celui-ci, que le Sénat comprend parfaitement comment une rédaction de ce genre aurait pu faire face à ce conflit particulier... Pourquoi les choses se passent-elles de cette façon ? C'est parce que nous pouvons en délibérer sans que le Gouvernement nous y ait préalablement invités, sans que le Gouvernement ait pris une responsabilité. Mais si c'est le Gouvernement seul qui peut nous saisir, les choses se passeront autrement. Après que la

1. De Taillandier, *op. cit.*, p. 146.

Chambre des Députés aura signifié qu'elle ne veut pas qu'on rétablisse un crédit, croyez-vous que le Gouvernement, qui dépend de la Chambre des Députés, viendra vous en demander à vous le rétablissement ? Il se mettrait alors en contradiction avec la Chambre des Députés et il ne le fera pas, à moins qu'il ne considère que sa responsabilité est engagée devant le Pays, et suffisamment engagée pour insister. Dans ce cas, il est bon que la Chambre des Députés sache qu'on peut insister. Mais, après avoir insisté plusieurs fois, le Gouvernement sera bien obligé, en fin de compte, de céder à la Chambre des Députés. Le Ministère sera obligé de céder, ou il demandera qu'on fasse appel au Pays... Par ce procédé... ce conflit particulier qui préoccupe singulièrement les esprits n'aurait pas existé, ou, du moins, il aurait pu être terminé aisément ». Mais Gambetta, au dire de Léon Say, ne put pas maintenir dans son projet l'article en question, n'ayant pu le faire accepter par ses collègues du Cabinet (1).

Remarquons que le Sénat qui, en 1884, fit ajourner la révision de l'article 8, est encore aujourd'hui aussi hostile à toute tentative de cette nature : « Le Sénat, disait M. Wallon, dans le discours qu'il fit comme doyen d'âge de la haute Assemblée, le 12 janvier 1904, a consenti plusieurs fois à une révision partielle, jamais il n'a cédé sur l'article 8, car il a compris que son existence en dépend ». Le Sénat craint que la Chambre des Députés ne parvienne à lui soustraire par un texte formel le droit d'amendement en matière de lois de finances, droit que, sous la Constitution actuelle, il estime avoir et que, selon nous, il possède, comme nous allons nous efforcer de le démontrer.

1. J. O., *Débats Parl.*, Sénat, du 25 juillet 1884.

CONCLUSION

DROIT POUR LE SÉNAT FRANÇAIS D'AMENDER LES LOIS DE FINANCES

A notre avis, le droit d'amendement ne saurait être contesté au Sénat, lorsque celui-ci se trouve en présence d'un *projet* de loi de finances ; l'examen du budget par le Sénat est indispensable au maintien de la bonne administration des finances publiques et rien ne saurait justifier la suppression ni même l'amoindrissement du contrôle exercé par la haute Assemblée.

A l'appui de notre opinion nous invoquerons les arguments suivants :

1^o *Argument exégétique.* — Parlant du refus de la Chambre des Députés de reconnaître aux Sénateurs le droit d'amender les lois de finances, M. Wallon disait : « C'est pour y introduire ce refus, — *aveu qu'il n'y est pas !* — que la Chambre a surtout demandé la révision de la Constitution » ; si, en effet, l'on s'en tient purement et simplement au texte de l'article 8 § 2 de la loi du 24 février 1875, il est d'évidence absolue qu'il n'établit qu'une seule limitation aux pouvoirs du Sénat statuant en matière financière : celui-ci ne doit connaître des lois de finances, qu'après qu'elles ont été votées par la Chambre des Députés, rien de plus ! Nous sommes en présence d'un texte d'exception qui institue une dérogation au droit commun

exprimé par le paragraphe 1^{er} du même article : « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois », et par l'article 1^{er} § 1^{er} de la loi des 25 et 28 février 1875, relative à l'Organisation des Pouvoirs Publics, ainsi conçu : « Le Pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées, la Chambre et le Sénat... », l'interprétation restrictive est donc ici de rigueur et il est impossible de faire dire à l'article 8 § 2 autre chose que ce qu'il dit, d'y trouver notamment le fondement d'une restriction au droit d'amendement du Sénat. C'est ce que s'attachait à faire ressortir Jules Simon, lorsqu'il disait, à la Chambre (1) : « Je lis cet article, je le remets sous vos yeux dans son texte ; nous le savons tous par cœur ; mais, enfin, il est écrit en langue française, en deux phrases de la langue française, elles sont nettes, elles sont claires et je ne sais pas comment on peut y trouver un autre sens que celui que j'y trouve, à moins de l'y mettre. Voici le texte : « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois. » Voilà le principe ; maintenant voici l'exception : « Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. » Puisqu'elles doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre et votées par elle, ces lois doivent, en second lieu, être présentées à une autre Chambre. Cela est tellement manifeste que j'éprouve quelque embarras à l'affirmer d'une façon plus complète. Elles sont présentées, en premier lieu, à une Chambre, donc elles sont présentées, en second lieu, à une autre Chambre ; elles sont votées, en premier lieu, par une Chambre, donc elles sont votées, en second lieu, par l'autre

1. Séance du 28 décembre 1876, *J. O., Débats Parl.* du 29.

Chambre. « Où donc, se demandait l'orateur, peut se trouver la difficulté ? » Ce n'est pas dans le mot *présenter* certainement ; puisqu'on présente d'abord la loi à la Chambre des Députés, il faudra la présenter ensuite au Sénat. Est-ce sur le mot *voter* ? Mais le mot voter est aussi clair que le mot présenter, on vote d'abord la loi dans la Chambre des Députés, on vote ensuite la loi dans le Sénat. Je demande aux Députés qui m'entendent, et qui sont législateurs, je le demande à quiconque connaît la langue française, le mot *voter* peut-il avoir une autre signification que celle que j'indique : la Chambre vote, le Sénat vote ? La Constitution ne fait pas de différence, elle ne dit pas que la Chambre des Députés votera à certaines conditions, et que le Sénat votera à d'autres conditions ; elle dit seulement que la Chambre des Députés votera la première et que le Sénat votera le second. Voilà ce que dit la Constitution et je dis que, si vous ajoutez quelque chose à cet article, vous l'ajoutez, mais que cela n'y est pas. Est-ce que nous pouvons admettre vraiment qu'il y a eu derrière cet article une restriction que tout le monde s'est bien gardé d'exprimer ? Est-ce que nous pouvons admettre que dans la pensée de ceux qui adoptèrent cet article de la Constitution portant que le budget est présenté d'abord à la Chambre des Députés, et ensuite au Sénat, il y avait cette restriction : mais, quand le Sénat votera, il ne votera pas comme la Chambre des Députés, il votera d'une certaine façon que nous sous-entendons et qui consiste en ce qu'il pourra bien effacer des dépenses, mais qu'il ne pourra pas rétablir des crédits. »

A son tour, M. Wallon, le Père de la Constitution, envisageant cette question de terminologie, disait à la tribune du Sénat, le 24 juillet 1884 : « Les différentes constitutions

Dupond. 9

qui ont réglé ces lois de finances se sont servies d'expressions diverses. Dans la Charte de 1814, on a dit « adressé », dans celle de 1830 « voté », dans le projet de M. Thiers, en 1873, « soumis ». Nous avons dit « présenté et voté », nous avons joint les deux termes. Mais pourquoi ? C'était pour donner plus de force encore à l'expression, c'était pour éviter des subterfuges et qu'on ne pût pas dire : la loi a été présentée à la Chambre des Députés ; si la Chambre des Députés traîne en longueur, si elle y met du mauvais vouloir, eh bien ! nous la présenterons au Sénat qui pourra la voter, et par ce vote nous pèserons sur la Chambre. Je crois, à vrai dire, qu'aucun Gouvernement n'aurait eu cette pensée, mais, en tous cas, les expressions « présentées et votées » en auraient rendu la réalisation absolument impossible ».

Il paraît bien, en effet, impossible d'attribuer au mot « votées » la portée que Gambetta lui assignait, en y voyant non seulement un ordre de discussion, mais un ordre d'attributions et de dénier au Sénat, en s'appuyant sur ce texte le droit de rétablir ou de relever des crédits supprimés ou diminués par la Chambre. Les législateurs étrangers qui ont voulu enlever à la Chambre haute la faculté de modifier les lois de finances n'ont pas manqué de le dire en termes formels, des dispositions de ce genre se trouvent dans la Constitution prussienne du 31 janvier 1850, dans la Constitution du Grand-Duché de Bade (1) et dans la Constitution du Wurtemberg (2) (L'Angleterre, elle, n'a

1 Art. 60 : « Chaque projet de loi sur les finances doit d'abord être présenté à la seconde Chambre, puis à la première qui peut seulement l'accepter ou le rejeter en bloc ».

2. Art. 178 et 181 : « Quand il s'agit de projets de lois d'impôts, ils doivent être portés d'abord à la deuxième Chambre. La première

pas de Constitution écrite, mais seulement des usages établis sur des précédents). Pourquoi en serait-il différemment de la Constitution de 1875.

2° *Argument historique.* — N'oublions pas, d'une part, l'esprit qui animait la majorité des membres de l'Assemblée Nationale, ils représentaient sensiblement, tout en répudiant l'idée du pouvoir héréditaire, les mêmes tendances sur les législateurs de 1830 et l'on peut présumer que la Charte de 1830 fut le modèle dont ils s'inspirèrent; or, cette Charte, nous l'avons établi, ne portait nullement atteinte au droit d'amendement des Pairs, pourtant non électifs; et n'oublions pas, d'autre part, le rôle que pour ces mêmes hommes de 1873, qui n'étaient ni sénateurs ni députés, mais tous représentants du peuple, était appelé à jouer le Sénat, ce devait être « une Chambre de résistance », selon le mot de M. Thiers, qui, pour assurer au Sénat une grande autorité le voulait élu au suffrage universel direct, les éligibles devant être toutefois, choisis parmi certaines catégories de personnes. Il ne pouvait donc venir à la pensée de donner aux Sénateurs, sur quelque point que ce fût, moins de droits que n'en devaient avoir les Députés et la lecture des débats parlementaires de cette époque affermit dans cette opinion que les partisans d'un Sénat voulait qu'il fût fort et qu'à cet effet, il eût des attributions nombreuses et étendues. « Nous voulons assurer au Sénat, disait M. Dufaure, un rang et une puissance qui ne permettent pas de voir en lui l'inférieur de l'autre Chambre » et encore « Le Sénat aura les mêmes attributions que la

Chambre peut seulement les admettre ou les rejeter sans amendement.

Chambre des Représentants » ; le Sénat devait donc avoir, dans la confection des lois, une part égale à celle de la Chambre ; or, pourrait-on dire vraiment que la loi serait l'œuvre du Sénat, si celui-ci ne pouvait que la rejeter, sans avoir le droit de la reviser ? Nous ne le pensons pas.

3^e *Argument comparatif*. — A l'appui de ces arguments exégétiques et historiques s'ajoute une autre raison de logique ; les motifs invoqués fréquemment pour justifier le refus du droit d'amendement aux Chambres hautes, par exemple à la Chambre des Lords, ne sauraient être allégués par suite de la composition différente de notre Sénat ; Story, commentant la loi constitutionnelle des Etats-Unis et établissant une comparaison entre son pays et l'Angleterre (1), a écrit : « On verra du premier coup que les mêmes raisons n'existent pas, dans la même mesure, pour donner, en matière de lois de finances, à notre Chambre des Représentants, le droit exclusif qui appartient à la Chambre des Communes d'Angleterre... Comme les Sénateurs, dans un juste sens, sont également les représentants du peuple et ne tiennent point leurs charges à titre permanent ou héréditaire, mais rentrent périodiquement dans la masse des citoyens, il semble tout à fait convenable de donner au Sénat le pouvoir de modifier et d'amender toutes les lois de finances, aussi bien que de les rejeter ou de les admettre ». On ne saurait mieux dire en parlant du Sénat français, qui diffère du tout au tout de la Chambre des Lords et des Chambres des Pairs, puisqu'il est une Assemblée émanant, d'une manière indirecte, il est vrai, mais émanant du suffrage universel. « Le Sénat, disait

1. Commentaire sur la Constitution Fédérale, t. II, p. 343.

M. Wallon, dans son discours déjà mentionné du 24 juillet 1884, est issu du suffrage universel, tout comme la Chambre des Députés. La Chambre affecte de nous appeler « les élus du suffrage restreint », ce qui n'empêche pas les députés, quand une occasion se présente, d'entrer au Sénat..., s'ils croyaient ne plus relever du suffrage universel et encourir quelque déchéance, ils ne le feraient pas ».

Et même, fussent-ils de même origine que les Lords, les membres de notre Sénat n'en devraient pas moins conserver leur droit d'amendement, à l'égard des lois de finances, car, si la puissance de contagion des institutions anglaises a été extrême en France, il est, dans le domaine du parlementarisme également, « une espèce de longue tradition qui nous manque », pour parler le langage de Fénelon, et la pratique d'un soi-disant même régime présente de profondes différences, d'un côté à l'autre de la Manche (1).

« Les Anglais, a dit M. André Lebon, n'apportent pas du tout dans la tractation des affaires publiques la nature d'esprit que nous y apportons. Leur Constitution reste le produit d'alluvions successives amenées par le flux de l'expérience » (2). Peu à peu une limitation a été apportée aux

1. Trait significatif de cette diversité : sous une étiquette identique de Gouvernement parlementaire, la France, de 1871 à 1901 a vu se succéder 39 combinaisons ministérielles, alors que dans ce même laps de temps l'Angleterre n'a eu que 6 Cabinets et encore il faut tenir compte du fait que les 6 Cabinets n'ont eu comme premiers ministres que 3 personnages : Gladstone, Disraéli et Salisbury (M. Chavegrin à son cours 1913-1914).

2. Discours prononcé à l'occasion d'une conférence de M. Picot sur l'Évolution de la politique financière en Angleterre et la crise récente.

prérogatives au début considérables de la Chambre des Communes et le privilège de cette Assemblée se borne aujourd'hui au droit de priorité, puisqu'elle n'a, nous le savons, aucune initiative en matière de dépenses et que, d'autre part, l'existence d'un fonds consolidé l'empêche de modifier à elle seule la partie la plus importante du budget et d'arrêter la marche des grands services publics ; si, dans ces conditions, le refus aux Lords du droit d'amendement importe peu, à l'égard du Sénat français il prendrait un tout autre caractère de gravité, puisque, maîtresse absolue de la loi de finances, la Chambre pourrait la modifier à sa guise, au gré de ses passions arbitraires et despotiques.

4° Argument logique. — Comme le fait très justement remarquer M. Schwartz (1), si l'on dénie au Sénat le droit de majorer les crédits, on ne voit pas pourquoi on ne lui refuserait pas celui de les diminuer ; MM. Jaurès et Gautier de Clagny étaient, il faut en convenir, dans la logique lorsqu'ils gourmandaient le Sénat à raison de sa politique d'économies.

Nous n'avons, dans notre examen des divers budgets, recherché que les majorations de crédits opérées par la haute Assemblée, car c'est sur ce point presque uniquement que roule la controverse, et l'on pourrait peut-être penser que le rôle du Sénat se borne à l'élévation des dépenses publiques et que M. Jules Roche était dans le vrai en disant : « Nous n'avons qu'un regret, c'est non point que le Sénat contrôle le Budget, mais qu'il n'emploie son droit de contrôle qu'à augmenter les dépenses et

1. *Op. cit.*, p. 157.

jamais à rechercher quelles économies nous ont échappé et peuvent être réalisées » (1).

Une telle assertion, si elle offrait quelque exactitude à cette époque, est aujourd'hui on ne peut plus erronée et nous y répondrons en dressant le tableau suivant des économies réalisées par le Sénat dans les budgets de 1901 à 1910 :

	francs		francs
1901 . . .	959.350	1902 . . .	7.993.350
1903 . . .	26.639.135	1904 . . .	5.581.735
1905 . . .	7.046.136	1906 . . .	3.519.130
1907 . . .	2.633.848	1908 . . .	3.346.974
1909 . . .	936.907	1910 . . .	7.465.590

Le contrôle exercé par le Sénat sur les dépenses publiques est donc des plus bienfaisants et le souci d'une bonne gestion des finances nationales, comme l'intérêt des contribuables réclament une participation effective du Sénat au vote du budget.

Nous reconnaissons donc parfaitement au Sénat le droit d'amender les lois de finances, qu'il s'agisse de majoration ou de diminutions à opérer sur les chiffres adoptés par les Députés et nous concluons cette étude en faisant nôtre cette déclaration de M. Linthilhac, à la Chambre des Députés, le 27 janvier 1907 (2) :

« Nous en sommes tous d'accord, *le Sénat ne peut pas donner à une dépense ou à une recette l'être budgétaire. Mais, une fois cet être créé, il peut l'augmenter ou le diminuer dans sa manière d'être. Pour toute recette ou toute dépense,*

1. Chambre, séance du 8 mars 1885, rapport présenté au nom de la Commission du budget.

2. *J. O.* du 28, *Débats Parl.*, p. 368.

il peut majorer ou diminuer, sauf à tomber d'accord avec la Chambre, puisque l'accord des deux Assemblées donne seul l'être final à un crédit. »

Octobre 1916.

O. DUPOND

Réformé temporaire du 146^e Régiment d'Infanterie.

VU :

Le Président de la Thèse,

E. CHAVEGRIN.

VU :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- BEQUET. — Répertoire de Droit Administratif.
- BLACKSTONE. — Commentaire sur les lois anglaises.
- BOUCARD et JÈZE. — Eléments de la Science des Finances.
- BOUTMY. — Etudes de Droit Constitutionnel.
- DALLOZ. — Code des Lois Politiques et Administratives annotées.
- DREUX. — Les attributions de la Chambre des Lords en matière financière.
- ERRERA. — Traité de Droit Public belge.
- ERSKINE MAY. — Parliamentary Practice.
- ESMEIN. — Eléments de Droit constitutionnel français et comparé.
- GEORGES (Louis). — Vote des Lois de Finances en Angleterre et aux Etats-Unis.
- JÈZE. — Cours élémentaire de Science des Finances et de Législation Financière.
- LAURENCE LOWELL. — Le Gouvernement de l'Angleterre (traduction française de A. NERINEX).
- MORIZOT-THIBAUT. — Des Droits des Chambres hautes ou Sénats en matière de Finances.
- PIERRE. — Traité de Droit politique, électoral et parlementaire.
- La Politique budgétaire en Europe. Les tendances actuelles. Conférences organisées à la Société des anciens élèves de l'Ecole libre des Sciences Politiques, 1910. Félix Alcan, éditeur, Paris.
- Revue des Deux-Mondes.* — N° du 1^{er} novembre 1876.
- Revue du Droit Public.* — N°s de juin et septembre 1905.
- ROSSI. — Cours de Droit Constitutionnel professé à la Faculté de Droit de Paris.
- SCHWARTZ. — Etude sur les Droits du Sénat Français statuant en matière de lois de Finances.
- SIDNEY LOW. — The Governance of England.
- SIREY. — Lois annotées.

STOREY. — Commentaires sur la Constitution Fédérale.

STOURM. — Le Budget.

DE TAILLANDIER. — Les Attributions Financières du Sénat Français.

Collections des Archives Parlementaires du *Moniteur Universel*
et du *Journal Officiel*.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — L'ARTICLE 8 § 2 DE LA LOI DU 24 FÉVRIER 1875 ; SES ORIGINES, SON CHAMP D'APPLICATION	1
CHAPITRE II. — LE DROIT DE PRIORITÉ	21
Son indiscutabilité. Son importance en France et à l'Etranger	21
CHAPITRE III. — LE DROIT D'AMENDEMENT	32
A l'Etranger. Sous les Chartes. La Pratique parlementaire depuis 1876	32
Section I. — A l'Etranger	32
Section II. — Les Chartes de 1814 et de 1830	40
Section III. — La pratique parlementaire depuis 1876	49
1 ^{re} Période : avant 1878	56
2 ^e Période : 1878-1888	59
3 ^e Période : 1888-1911	68
4 ^e Période : 1911-1914	114
CHAPITRE IV. — ETUDE DES DIVERS PROJETS DE REVISION DE L'ARTICLE 8	116
CONCLUSION. — DROIT POUR LE SÉNAT FRANÇAIS D'AMENDER LES LOIS DE FINANCES	125
BIBLIOGRAPHIE.	135

